

Kamu'da

# Sosyal Politika

Yıl 8 / Sayı 31 / Nisan-Mayıs-Haziran 2015 ISBN: 1306-8334

## TOPLU SÖZLEŞME DÜZENİ ve YENİDEN YAPILANDIRILMASI

YÜZDELİK ZAM

ANNELİK  
İZNİ

TABAN AYLIK

EK ÖDEME

ENFLASYON  
FARKI

REFAH PAYI

KAZANIM

EK GÖSTERGE

AİLE YARDIMI

FAZLA ÇALIŞMA

VERGİ TAZMİNATI

GREV HAKKI

HAK

SİYASET HAKKI

TOPLU  
SÖZLEŞME PRİMİ

Kamu'da  
**Sosyal Politika**



**Memur-Sen'in  
Bilimsel, Akademik ve Sosyal Hayata  
Katkısıdır.**

**Memur-Sen Adına Sahibi**  
Ali YALÇIN

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör**

Mehmet Emin ESEN

**Genel Yayın Yönetmeni**

Şahin Ali ŞEN

**Yayın Kurulu**

Metin MEMİŞ

Günay KAYA

Mehmet BAYRAKTUTAR

Hacı Bayram TONBUL

Levent USLU

**Danışma Kurulu**

Prof. Dr. Ömer ÇAHA

Doç. Dr. Oya AKGÖNENÇ

Doç. Dr. Erdinç YAZICI

Yrd. Doç. Dr. Veysi ERKEN

Prof. Dr. Cengiz ANIK

Dr. Niyazi KAYA

Halit ORTAKÖY

Av. Hüseyin Rahmi AKYÜZ

Emin ŞENVER

Osman TİMURTAŞ

**Bilimsel makaleler ile ilgili tüm soru ve yazışmalarınız için;**

Şahin Ali ŞEN  
sosyalpolitika@memursen.org.tr

**Yayın İdare Merkezi:**

Memur-Sen

GMK Bulvarı Özveren Sokak No:9/4

Demirtepe/Ankara

Tel: (0312) 230 09 72-73

230 48 98

Bürocell: (0533) 657 97 03-04

Faks: (0312) 230 39 89

www.memursen.org.tr

**Grafik Tasarım&Baskı**

Sinerji Grup Reklam Ltd Şti.

GMK Bulv. Özveren Sk. No:13/18

Demirtepe/Ankara

Tel: 0312 229 09 81

**Yayın Türü:**

Yaygın - Süreli

**Basım Tarihi:**

Nisan-Mayıs-Haziran 2015

5000 adet

Ücretsiz Dağıtılır.

# İçindekiler

08

GÜÇLÜ DEVLET, GÜÇLÜ MEMUR VE TOPLU SÖZLEŞME DÜZENİ

**Prof. Dr. Onur Ender ASLAN**

Türkiye ve Orta Doğu  
Amme İdaresi Enstitüsü

12

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI VE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

**Enes POLAT**

Devlet Personel Başkan Yardımcısı

20

KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN YAŞANAN TECRÜBE: SÖZLEŞME VE YENİ DÖNEMDEN BEKLENTİLER

**Doç. Dr. Erdinç YAZICI**

G.Ü İİBF. Öğretim Üyesi

23

KAMU GÖREVLİLERİ TOPLU SÖZLEŞME DÜZENİNİN İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

**Doç. Dr.**

**Mehmet Merve ÖZAYDIN**

G.Ü İİBF. Öğretim Üyesi

27

TOPLU SÖZLEŞMEDE YETKİ VE KAPSAM SORUNUNA BAKIŞ

**Av. Hüseyin Rahmi AKYÜZ**

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Üyesi

43

TOPLU SÖZLEŞME BAĞLAMINDA DAYANIŞMA AİDATI

**Av. Harun KALE**

48

TOPLU SÖZLEŞME KAZANIMLARININ SOSYOLOJİK ETKİLERİ

**Av. Ahmet GÜNENÇ**

54

KAMU GÖREVLİLERİ HAKEM KURULU'NUN YAPISINA YÖNELİK DEĞERLENDİRME

**Arş. Gör. Kürşat TUTAR**

60

KAMU GÖREVLİLERİ AÇISINDAN ÖRGÜTLENME HAKKI

**Av. Özlem TİTREK**

66

MEMURLARIN SENDİKA KURMA, TOPLU SÖZLEŞME, GREV VE SİYASET HAKKI YÖNÜYLE ÜLKE KIYASLAMALARI

**Emin ŞANVER**

Dış İlişkiler Uzmanı

78

TÜRKİYE'NİN MALİ SİSTEMİNDEKİ BAZI AKSAKLIKLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

**Prof. Dr. Ersan ÖZ**

Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

# TOPLU SÖZLEŞMENİN MİMARİ MEMUR-SEN

Memur-Sen, kuruluşundan bugüne kadar insanlığın sorunlarını önemseyerek çözüm odaklı bir anlayışla hareket etmiştir. Bu anlayış, 850 binden fazla kamu görevlisinin Memur-Sen'i tercih etmesini sağladığı gibi çağdaş ve öncü sendikacılığı uygulamayı başarmış Memur-Sen'in üyelerinin yanında tüm kamu görevlileri adına da kazanım üretme sorumluluğu yüklenmesini sağlamıştır. Kamu görevlilerinin sosyal, kültürel, özlük ve ekonomik haklarını iyileştirmek için mücadele eden Memur-Sen, bugüne kadar yüzlerce kazanıma imza atmıştır. Bu kazanımlardan en önemlisi, sendikacılık tarihindeki dönüm noktalarından biri olan kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkını elde etmiş olmasıdır. Bu hakkın elde edilmesindeki en büyük pay, ülkemizin yaşadığı dönüm noktalarında doğru yönü göstermek için gerektiğinde tek başına savaşmayı göze almış Memur-Sen'indir.

Memur-Sen, en çok üyeye sahip yetkili konfederasyon olarak ilk kez katıldığı 2009 yılı toplu görüşmelerinde, kamu görevlilerinin kamu idaresiyle masada karşılıklı oturarak eşit şartlarda pazarlık yapmalarını sağlayan toplu sözleşme hakkının tohumlarını atmış, "Toplumsal Sözleşmeye de Toplu Sözleşmeye de evet" sloganıyla desteklediği Anayasa değişikliklerinin Halk oylamasına sunulması ve kabul edilmesiyle birlikte, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkına ilişkin Anayasal düzenlemenin yürürlüğe girmesini sağlamıştır. İlginç olan durum ise Memur-Sen toplu sözleşme hakkının anayasal hüküm olmasını sağlayan referandumu desteklerken, olumsuz bir tutum takınarak "hayır" diyen rakiplerinin, bugün toplu sözleşme nimetlerinden en çok faydalanmak isteyenlerin başında gelmeleridir.

Kamu tarafının son sözü söylediği Toplu Görüşme pazarlıklarında Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında karşılaştırılmayacak kadar bir dengesizlik söz konusuysen, toplu sözleşmeye geçişle beraber bu dengesizlik büyük oranda ortadan kaldırılmış, masada eşit şartlara sahip tarafların olması sağlanmıştır. Taraflar arasında anlaşma sağlanması halinde karşılıklı atılan imzalarla meydana getirilen, kanunlardan önce uygulanacak olması Anayasa ile teminat altına alınan mutabakat metinlerinin yani toplu sözleşmelerin gereğinin yerine getirilmesi hukuki bir zorunluluktur. Hükümetin veya başka bir kurumun toplu sözleşme hükümlerine uymama ya da

hükümlerin bir kısmına karşı çıkma gibi bir hakkının olmadığı da iyi bilinmelidir.

Toplu sözleşme görüşmeleri anlaşmazlıkla da sonuçlanabilir. Bu durumda bir anlaşmazlık olduğu tutanakla tespit edilir ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu devreye sokulur. Yapısı Kanunla belirlenmiş olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kararları kesindir ve o yıl ki toplu sözleşme metinlerini oluşturur.

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda yapılan değişikliklerle; toplu sözleşme sistemine geçilmesi, kamu görevlileri sendikalarının temsil gücünün artmasının sağlanması, hizmet kollarında yetkili sendikaların pazarlık masasına doğrudan katılması gibi birçok olumlu gelişme ortaya çıkmış olsa da, kamu görevlilerine grev ve siyaset hakkının tanınmamış olması ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısındaki ciddi eksiklikler, bir takım olumsuzluklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu Kanuna ilişkin Dünyadaki uygulamalara bakıldığında bu eksiklikler daha iyi görülmektedir. Memur-Sen olarak bu eksikliklerin bir an önce giderilmesi için ilgili tarafların da katılımının sağlanarak çalışmalara başlanmasını önemsiyoruz.

Toplu sözleşmenin çerçevesinden birçok evresine kadar hemen hemen her aşamasının irdelenerek siz değerli okurlarımıza sunulduğu dergimizin bu sayısını sizlerle paylaşmaktan mutluluk duyduğumuzu ifade ederken sendikacılığı her gün, her hafta, her ay, her yıl yapan bir Konfederasyon olarak; İşsizliğe, taşeron çalıştırmaya, kayıt dışı çalışmaya son vermek için sosyal paydaşlarımızla omuz omuza mücadele edeceğimizi, asgari ücretin insan onuruna yakışır bir düzeye çıkarılmasını, emekli maaşlarının açık ve yoksulluk sınırının üzerine çıkarılmasını, kamu görevlilerine büyümeden pay verilmesini, 4/C ve 4/B'lilerin kadroya alınmasını, ek ödemelerin tamamının emekliliğe yansıtılmasını, kamu görevlilerine grev ve siyaset hakkının verilmesini ve darbelerin, muhtıraların, ara rejimlerin mevzuattaki ve toplumsal hayattaki izlerinin tamamen silinmesi için mücadele edeceğimizi bir kez daha yinelemek istiyorum.

Bu düşüncelerle Kamu'da Sosyal Politika dergimizin yeni sayısındaki birbirinden değerli yazılarla sizleri baş başa bırakıyor, dergiye yazılarıyla katkı sunan ve emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.



# TOPLU SÖZLEŞME DÜZENİ YETKİYİ MERKEZE ALMALIDIR

Kamu görevlileri, Devletin toplumla temasını sağlamak, devleti toplum içinde temsil etmek, devlet adına topluma hizmet etmek ve ülkemizin geleceğini inşa etmek gibi önemli bir sorumluluğu yerine getirmektedirler. Kamu görevlileri, bu sorumluluklarını yerine getirirken, sorumlulukları, görev ve yetkileriyle doğru orantılı olarak mali, sosyal ve özlük haklarıyla donatılmalı, işini yaparken özgür davranabilmelidir. Memurun millete devlet adına güçlü bir şekilde kaliteli hizmet sunabilmesi için gelecek güvencesinin olması, yani iş güvencesinin bulunması olmazsındır. Statü hukuku gereği, devletle bağının sağlam bir akitle bağlı olması, yani kadrolu çalıştırılması zorunluluğu vardır. Kamu görevlilerinin statüsü ve istihdam şekli siyasilere ve üst dereceli bürokratların iki dudağı arasında olamaz, olmamalıdır. Yeniden Büyük Türkiye ve medeniyet inşasında kilit, merkez ve öncü role sahip kamu görevlilerinin güçlü mali, sosyal, öz-

lük hakları yanında iş güvencesiyle donatılması gerekli bir zorunluluktur. Güçlü devlet hedefimiz varsa, “ki Türkiye bu anlamda yeni hedefler ortaya koymuş bulunmaktadır” bu hedeflere ulaşmanın yollarından birisi güçlü sendikacılık ile katılımcı ve demokratik toplu sözleşme düzeni kurmaktır.

Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, kamu görevlileri sendikalarının amacını “Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi...” olarak tanımlıyor. Memur-Sen’in kuruluşundan bu yana yapmış olduğu faaliyetleri ve kazanımları değerlendirdiğimizde açıkça görülecektir ki, konfederasyonun vizyon ve icraatları bu tanımları iki boyutta aşmaktadır. Birinci boyut, kanun tanımı kamu görevlileriyle sınırlı tutarken, biz ülkemizin, milletimizin, mazlumların ve insanlığın hak ve menfaatlerini korumaya ve geliştirmeye yönelik sayısız hizmet gerçek-

leştirdik. Kamu görevlileri merkezli, millet ek- senli ve insan odaklı sendikal vizyonu hayata geçirdik. İkincisi ise, Kanun, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve men- faatleriyle sendikacılığın kapsamını daraltırken, Memur-Sen olarak biz kamu görevlilerinin, mil- letimizin ve insanlığın tüm sorunlarıyla yakın- dan ilgilenerek ve çözümler geliştirerek kapsa- mı genişlettik.

Bu anlayışla, kötülüklerin ve zulümlerin önlen- mesi, iyiliklerin çoğaltılması, sistemin iyileşti- rilmesi, yönetimlerin yanlışlarının düzeltilmesi, insan hakları ihlallerinin ön- lenmesi, düzenin insanileşti- rilmesi, ücret adaletsizliğinin, gelir dağılımı eşitsizliğinin gi- derilmesi, uluslar arası temsil gücü yüksek, ahlak ve karakter sahibi nitelikli insan gücünün yetiştirilmesi, medeniyet ve kültürümüzün yeniden inşası noktasında proaktif sorumlu- luk aldık.

Kamu görevlilerinin mali, sos- yal ve özlük haklarını korumaya ve geliştirme- ye dönük ücret sendikacılığı yanında, kamu görevlilerinin hayata dair diğer sorunlarını da sendikal faaliyetler kapsamına alarak hizmet sendikacılığını, ülkemizin devasa sorunlarına yönelik raporlar, projeler ve alternatif çözümler geliştirerek akademik sendikacılığı, vesayet ve yasaklarla kararlı mücadele vererek toplumsal sendikacılığı, medeniyet ve kültürümüzün yeni- den inşası, mazlumlara sahip çıkılmasını temel hedeflerimiz arasına koyarak erdemli sendika- cılığı devreye soktuk.

Bu sendikal anlayışımızla, sosyal adaletin sağ- lanması, gelir dağılımı adaletsizliğinin gideril- mesi, sivil alanların genişletilmesi, temel hak ve özgürlüklerin çoğaltılması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, istihdamın artırılması ve istih- dam kalitesinin yükseltilmesi başta olmak üzere önemli katkılar yaptığımızı inanıyoruz.

Sendika ve toplu sözleşme mevzuatında yapı- lacak değişikliklerle bu katkının düzeyi ve nite- liği artırılabilir. Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nu dünya ülkelerinde- ki muadilleriyle karşılaştırdığımızda demokra- tik ve ileri bir düzenleme olduğu görülecektir.

Yürürlükteki toplu sözleşme düzeneği, TBMM ve Bakanlar Kurulu'nu devre dışı bırakan radikal bir süreçtir. Kamu İşve- ren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin uzlaştığı konular veya uzlaşmazlıkla sonuçlanmışsa Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun aldığı kararlar doğrudan kanun hükmünde sayılıyor. Bir anlamda TBMM adına yasa yapıyor. Bu, kamu yönetiminin demokratikleş- mesi, katılımcı süreçlerin güçlenmesi, kamu ile sendikaların birlikte çözüm üretme kapasitesi- nin artırılması, kamu görevlilerinin lehine ka- zanımlar üretilmesi bakımlarından büyük bir önem arz ediyor.

Toplu sözleşme düzeninden ve toplu pazarlık masasından daha verimli sonuçlar almak için, Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO) ve Avrupa Sosyal Şartı'na yönelik uyumsuzluklar gideril- meli, sınırlamalar, yasaklar, kısıtlılıklar kaldırıl- malıdır. Kamu görevlilerinin örgütlenmesinin ve özgür toplu pazarlık yapmasının önündeki tüm engeller kaldırılmalıdır.

**Kamu İşveren Heyeti  
ile Kamu Görevlileri  
Sendikaları Heyeti'nin  
uzlaştığı konular veya  
uzlaşmazlıkla sonuçlanmışsa  
Kamu Görevlileri Hakem  
Kurulu'nun aldığı kararlar  
doğrudan kanun hükmünde  
sayılıyor. Bir anlamda TBMM  
adına yasa yapıyor.**

Öncelikle, örgütlenme özgürlüğünün ifade özgürlüğünün uzantısı olduğu, bu doğrultuda örgütlenmenin önündeki yasal ve fiili engellerin tamamen kaldırılması gerektiği unutulmamalıdır. Milli iradenin merkezi konumundaki TBMM’de çalışan kamu görevlilerinin örgütlükten mahrum bırakılması, kamu görevlileri buldukları her yerde devleti temsil ettiği halde Devletin dirliği ve birliğini temsil eden Cumhurbaşkanlığı’nda görev yapan kamu görevlilerine örgütlenme yasağı konulması, sadece üniformalı ve cübbeli oldukları için asker, polis, hakim ve savcılara örgütlenme yasağı getirilmesi kabul edilemez. Örgütlenme hakkı, koşulsuz herkese verilmelidir.

Toplu sözleşmenin kapsamının mali ve sosyal haklarla sınırlandırılmasını doğru bulmuyoruz. Toplu sözleşme masası, özgür toplu pazarlık zemini olarak her konunun görüşüldüğü, tartışıldığı, çözümler üretildiği, bağitlandığı ve hayata geçirildiği bir platform olmalıdır.

Toplu sözleşme masası kurulurken, taraflar bakımından nimet-külfet, yetki-yetkisizlik-sorumluluk-sorumsuzluk dengesi mutlaka dikkate alınmalıdır. Yetkili olmayan ve sorumsuz olan sosyal tarafların masada bulunması, söz sahibi olması ve imza yetkisini kullanması hakkaniyet ölçüleriyle bağdaşmamaktadır. Toplu sözleşme masasında, risk almayan ve sorumsuz davranan sosyal taraflar, masadan çıkan kazanımların eşit ortağı olabilmektedir. Buna karşın masanın olumsuzluklarını ve risklerini yetkili konfederasyon ve sendikala-

rın üstüne yıkıp, muhalefet pozisyonu olarak yetkili konfederasyon ve sendikaları yıpratma cephesinin baş aktörü rolünü oynamaktadırlar. Bu kapsamda, toplu sözleşme masasının tarafları riskler ve kazanımlar ile nimet-külfet dengesi gözetilerek belirlenmelidir. Riskleri üstlenmeyen, sorumluluk almayan, masanın ve kazanımların ortağı olamaz, olmamalıdır. Kamu İşveren Heyeti ise, toplu sözleşme masasının ciddiyetine uygun en üst düzeyde katılımı sağlamalı, hizmet kollarının sorunlarının müzakeresi esnasında o hizmet kolunun örgütlülük alanındaki kurumların yöneticileri

**Toplu sözleşme masasının tarafları riskler ve kazanımlar ile nimet-külfet dengesi gözetilerek belirlenmelidir. Riskleri üstlenmeyen, sorumluluk almayan, masanın ve kazanımların ortağı olamaz, olmamalıdır.**

de hazır bulunmalıdır. Bu çerçevede, toplu pazarlık süreci demokratik bir anlayışla eşit şartlarda sınırlama ve kısıtlama koymadan yeniden düzenlenmelidir.

Öte yandan toplu sözleşme kazanımlarından yararlanma şartları da yeniden düzenlenmelidir. Toplu sözleşmenin kazanımlarından örgütlü olanla olmayan, yetkili sendikanın üyesi olanla yetkisiz sendikaların

üyeleri aynı koşullarda yararlanmamalıdır. Bu kapsamda, miktarı Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Heyeti’nin müzakereleri sonucu belirlenecek şekilde dayanışma aidatı tespit edilmelidir. Sendikasız kamu görevlileri, yetkili sendika ve konfederasyona dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu sözleşme masasının nimetlerinden istifade edebilmelidir. Bu noktada, toplu sözleşme primi-ikramiyesini sendika aidatı gibi göstererek çarpıtma yapanları da şaşkınlıkla izliyoruz. Toplu sözleşme primi, işçi sendikalarında toplu sözleşmenin sonucuna göre, yılda en az bir olmak

üzere genellikle dörde kadar çıkan toplu sözleşme ikramiyesidir. Yine, toplu sözleşmelerdeki müzakere sonucuna göre miktarı, çeyrek maaşdan bir maaşa kadar yükselebilmektedir. İnşallah Memur-Sen olarak, toplu sözleşme primini işçi sendikacılığındaki miktar ve sürelerle kadar çıkarmayı hedefliyoruz.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kararı, kesin hüküm niteliği taşıdığından bağlayıcıdır. Bu nedenle KGHK'nın yapısının demokratik ve adil olup olmaması büyük bir önem taşımaktadır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısının dört Kamu İşveren Heyeti üyesi ile dört Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu temsilcisinden oluşması doğru bir yaklaşımdır. Ancak yetkili olmayan konfederasyonların Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na üye göndermesi yeniden gözden geçirilmelidir. Asıl problem ise, Kamu Hakem Kurulu'nun başkanının Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay'ın daire başkanı üstü yargı mensupları arasından Bakanlar Kurulunca belirlenmesidir. İkinci sorun ise, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun akademisyen üyelerinin birinin doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından, diğerinin ise Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonlarının göstereceği adaylar arasından Bakanlar Kurulu'nun dolaylı yolla belirlenmesidir. Bu antidemokratik ve hükümeti toplu sözleşme üzerinde egemen kılan uygulamaya son vermek için Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun başkanının kim olacağı kanunla açıkça belirlenmelidir. Kanun, akademisyen üyelerden birinin doğrudan Bakanlar Kurulu, diğerinin

de yine doğrudan yetkili konfederasyon tarafından atanması şeklinde mevzuatla düzenlemeye gidilmelidir. Bakanlar Kurulu'nun Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üzerindeki söz konusu geniş yetkileri kaldırılmalıdır.

Toplu sözleşme düzeneğinin bu eksikliklerinin yanında, toplu sözleşme düzenini hala kavrayamamış, sistemi anlayamadığı için de toplu sözleşme kararlarını uygulamakta direnen bir bürokrasi var. Maalesef toplu sözleşme hükümlerinin kanun niteliğinde olduğunu, kamu görevlilerinin aldığı kararların kamuyu doğrudan bağladığını bilmeyen bir bürokratik anlayış var. Bu da toplu sözleşme hükümlerinin zamanında ve olduğu gibi yürürlüğe girmesini zorlaştırmaktadır. Kamu bürokrasisinin bu noktadaki bilgi eksikliği giderilerek, toplu sözleşme hükümlerini aynen uygulaması sağlanmalıdır.

**Toplu sözleşme düzenini hala kavrayamamış, sistemi anlayamadığı için de toplu sözleşme kararlarını uygulamakta direnen bir bürokrasi var. Maalesef toplu sözleşme hükümlerinin kanun niteliğinde olduğunu, kamu görevlilerinin aldığı kararların kamuyu doğrudan bağladığını bilmeyen bir bürokratik anlayış var.**

Sonuç olarak, mevcut toplu sözleşme düzeninde bile yüzlerce kazanımlar üreten yetkili konfederasyon ve sendikalar, düzeneğin eksikliklerinin giderilmesi halinde hem kamu görevlileri hem ülkemiz için yeni kazanımlar üretmeye devam edecektir. Bu düzenek, grev hakkı ve kamu görevlilerine siyaset yapma hakkıyla da güçlendirilirse Türkiye dünya demokrasi ve sendikal ligde ilk sıralara yerleşecek, sendikal hareket kamu görevlilerinin, milletimizin ve insanlığın daha müreffeh, daha barış içinde ve mutlu yaşamasına olumlu katkı yapacaktır.



# GÜÇLÜ DEVLET, GÜÇLÜ MEMUR VE TOPLU SÖZLEŞME DÜZENİ

## Giriş

Memur, devletin yaşayan cismi ve özüdür. Devlet, esas itibariyle masa - sandalyeleri, binalarıyla değil memurlarıyla vücut bulur. Vatandaşın devlet diye tanıdığı, gördüğü ve hizmet aldığı memurlardır. Devletin özünü memur olarak belirlediğimizde, devletin niteliği ve konumunu da memurdan ayırtırmayacağımız sonucuna varırız. Devletin konumu ve niteliği ile memurun konumu ve niteliği tarihî süreçte ve toplumsal düzlem üzerinde eş ve birbirine yapışık süreçlerde ilerler.

Dünya üzerinde ve devletin yer aldığı bölgede devletin konumunu, devletin iktisadi, toplumsal ve kültürel gücü belirlemektedir. Ancak bu iktisadi, toplumsal ve kültürel kuvveyi fiile dönüştürecek olan devletin yaşayan cismi olan memurlarıdır. Memur, devletin gücünü, politikalarını hem kendi coğrafyası içerisine hem de kendi coğrafyası dışına aktaran en önemli araçtır. Memurun bu yegâne ve yerine konulamaz konumu, onun tarihî ve toplumsal konumlanışını belirler.

Memurun konumu ile devletin konumu arasındaki bu ayniyet, tarihi olarak, her iki yapının konumlanış ve gücünün ayniyetini ortaya çıkarmaktadır. Bu doğrultuda, devletin dünya ve bölge içerisindeki konumu, memurun konumu ve niteliği ile doğrudan ilişkilidir. Devletin bir bölge ya da dünya üzerindeki konumu doğrudan memurun konumu ile ilişkilidir. Bölgesinde ve dünya üzerinde etkili olan bir devletin memurunun da konumu ve niteliği bu süreci doğrudan belirler.

## Güçlü Memur

Güçlü devletin temel koşulu güçlü bir memur ve memurluk rejimidir. Ancak burada sormamız gereken “güçlü memur nedir?” ve “güçlü memurluğun nitelikleri nedir?” sorularıdır. Memurun gücünün temel kaynağı istihdam rejimidir. Memurun istihdam rejimi ya da kamu personel rejimi, memuru biçimlendirmenin temel aracıdır. Memurluk ile devlet arasındaki ilişkinin niteliği kamu personel rejimi üzerinden kurulur. Kamu personel rejimi, memuru biçimlendirmenin temel aracıdır.

Güçlü memurluğun kurulma noktası kamu personel rejimidir. Bu minvalde, kamu personel rejimi, güçlü devletin inşasının başlangıç noktasını oluşturur. Belirli bir tarihî dönemde, devlete yüklenmek istenen tarihî ve toplumsal konumlanış, kamu personel rejimi aracılığı ile memura aktarılır.

Güçlü memurluk iki esasa dayalıdır. Birincisi, güvence; ikincisi ise toplumsal köklerle olan irtibat. Memurun güvencesi, statü hukuku dediğimiz sisteme dayanır.

## Güçlü Memurluğun Birinci Kaynağı Olarak Statü Hukuku

Statü hukuku akdî istihdamın zıddıdır. Statü hukukunun dört temel olmazsa olmaz niteliği bulunmaktadır. Bu olmazsa olmaz nitelikleri şöyle ifade edebiliriz.

(a) İstihdam rejiminin anayasadan kaynak bulan kurallara dayalı olarak kanunlarla belirlenmesi,



(b) İstihdam rejiminin devlet tarafından belirlenmesi,

(c) Memurun kanundan kaynaklanan objektif durum ve şartlar ortaya çıkmadıkça sürekli istihdamı,

(d) Memurların statüleri üzerinde tesis edilen işlemlere karşı yargı yoluna gidebilmesidir.

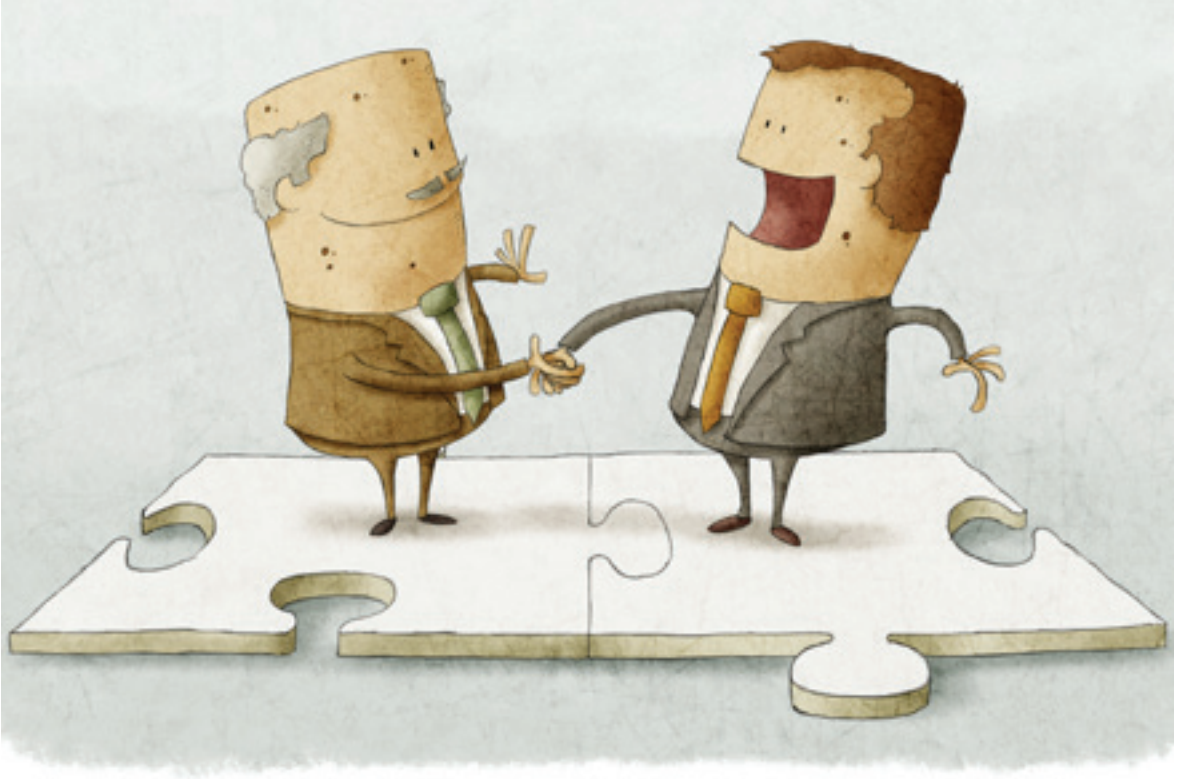
İstihdam rejiminin Anayasadan kaynak bulan kurallara dayalı olarak kanunlarla belirlenmesi, memurun idarenin günlük ve kısa vadeli hareketlerinden korunmasını sağlar. Bu doğrultuda, yasamanın temel kuralı koyması, yürütmenin memur üzerinde konulan kuralı icrası, yargının ise bunu denetlemesi esastır. Memurun statüsünün anayasa kanunlar temelinde milletin iradesi ile belirlenmesi, çalışma koşullarının objektif duruma göre düzenlenmesini doğurur. Bu olgu, sözleşmeliliğin sübjektif niteliğinin tersine objektif durumu oluşturur. Sözleşmelilik ve hizmet alımındaki idarenin sübjektifliği esas iken, kanunilik ve statü hukukunda objektiflik esastır.

İstihdam rejiminin devlet tarafından belirlenmesi, memurun statüsünün devlet ile memur arasındaki ferdi olarak ve karşılıklı irade beyanı ile akdi bir bağın kurulmasını değil, devletin kamu personel rejimini tek yanlı olarak belirlemesini

içerir. Bu tek yanlılık, kamu personel rejiminin temel niteliğine ilişkindir. Ancak toplu sözleşme düzeni bu tek yanlılığın istisnasını oluşturur. Toplu sözleşme düzeni, bütün bir hizmet kolu ve ülke çapında olduğu için ferdi olmaktan uzaktır.

Memurun kanundan kaynaklanan objektif durum ve şartlar ortaya çıkmadıkça sürekli istihdamı statü hukukunun bir diğer olmazsa olmaz şartıdır. Memur, geçici, belirli bir süreye ya da amirinin performans değerlendirmesine bağlı olarak, dolayısıyla takdir esaslı olarak istihdam edilemez. Memurun, kanunda açık olarak tadat edilmiş durum ve şartlar ortaya çıkmadıkça görevine son verilemez. Memurun istihdam güvencesi yanında, maaş, yükselme gibi statü unsurları da güvence rejiminin asli unsurlarını oluşturur. Bu unsurlar da, kanundaki objektif durum ve koşullar ortaya çıkmadıkça, amirin takdirine bağlı olarak, değiştirilemez, azaltılmaz ve belirlenemez.

Memurların statüleri üzerinde tesis edilen işlemlere karşı yargı yoluna gidebilmesi statü hukukunun diğer niteliğidir. Memurlar, statüleri üzerine tesis edilen işlemlere karşı yargı yoluna gidebileceği gibi, anayasal yargı yoluyla kanunla yapılan statüdeki değişikliği de yargı denetimine tabi tutabilir.



## **Güçlü Memurluğun İkinci Kaynağı Olarak Toplumsal Köklerle İrtibat**

Güçlü memurluğun ikinci kaynağı, memurun toplumsal köklerle olan irtibatıdır. Memurun toplumsal köklerle olan irtibatı, esas olarak memurun toplumsal ve kültürel bağlarına olan işaretidir. 19. Yüzyıldan itibaren Batı tarafından Doğu Medeniyetleri içerisine, devletlerin dünya üzerindeki konumlanışları doğrultusunda bağımlı devlet sistemleri inşa edilmiştir. Kurulan bu devletlerin dingil çivisini memurluk rejimi oluşturmuştur. Batı tarafından inşa edilen rejimlere, Batı tipi eğitimden geçmiş ve Batı toplumsal değerlerine sahip bir bürokratik yapı ve memurluk, kültür ve eğitim sistemi aracılığıyla yerleştirilmiştir.

Modernleşme düsturu ile yürütülen bu Batı tipi memurluk rejiminin inşası sürecinin en önemli sonucu, Batı değerlerine sahip bir memur tipinin yetiştirilmesidir. Batı değerlerine sahip memur, kültürel olarak Batı memurundan farklı değildir. Dünya görüşü ve dünyaya bakışı benzerdir. Aynı biçimde giyinmektedir. Kültürel ve

biçimsel aynılışma, belirli bir süre sonra memurun artık özüne de sirayet etmiştir.

Batı tipi memur, düşünsel olarak çevresine ve önüne bakmamakta, Batılı gibi düşünmekte, onunla aynı yöne bakmaktadır. Bu benzeşme, memurları kendi toplumsal kökleri ve kültürel değerleri ile zıtlığa itmiştir. Batı tipi yetişen, buna bağlı olarak düşünen ve karar veren memurlar; yeni bir rasyonalite oluşturmuşlardır. Zihnî olarak Batı değerlerine sahip bir memur, artık liyakatli olarak addedilmeye başlanmıştır. Liyakatin yeni rasyonalitesi böylece kurulmuştur. Bu fiili durum, kendi iç meşruiyetini kolayca kurmuştur. Bu rasyonalite dışına çıkanlar en baştan liyakatsizdir. Liyakatin içi yeniden doldurulmuştur.

19. yüzyıldan başlayarak Doğu medeniyetleri içerisine adalar biçimde tedrici ancak kararlı olarak inşa edilen Batı tipi memurluk, 20. Yüzyılda artık Doğu devletlerinde Batı memurluğunun taklidi bir memurluğu doğurmuştur. Bu memurluğun en temel niteliği ise kendi toplumsal köklerinden ve değerlerinden kopmuş olmasıdır. Doğu Medeniyetlerinde memurluğu, dolayısıyla

devleti güçsüzleştiren en önemli etmen de budur. Batıya yaklaşan memur, kendi toplumundan ve onun ihtiyaçlarından kopmaktadır. Bu kopuş, aynı zamanda milletin sözü ve iradesinden de kopuşu getirmektedir. Bu tip memurluğun özü de burada ortaya çıkmaktadır. Memurların milletin söz ve iradesinden kopuşu, başka söz ve iradelere yaklaşmayı doğurmuştur.

Güçlü memurluk için toplumsal kök ve değerlerle kuvvetli irtibatını kurmuş bir yapı şarttır. Güçlü memur, toplumsal kökleri derinde ve çevresinde; aynı zamanda kendi değerleri ile irtibatı olan, benimsemiş memurdur. Güçlü memurluk, kökü kendi değerlerinde olandır. Kendi köklerinden kopmuş ve uzaklaşmış bir memurluk millete hizmet şiarından da sapmıştır. Güçlü memurluğun ikinci kaynağı olan toplumsal köklerle irtibat, kültürel ve toplumsal inşa süreci ile yan yana olacaktır. Böylece, kendi toplumsallığı içerisinde, kendi coğrafyasındaki kuvveyi fiile dönüştürecek olan memurlar, gücünü kendinden ve kendi toplumsallığından ve değerlerinden alacaktır. Kendi toplumu ile bağı kopmuş olan memurluk rejimi, kendi köklerinden gelen kuvveyi fiile dönüştüremez.

### **Güçlü Memurluğun Zorunlu Unsuru Olarak Dayanışma ve Toplu Sözleşme**

Doğu Medeniyetini Batı Medeniyetinden ayırt eden temel unsur Batının rekabetçiliği karşısında Doğunun dayanışmacılığıdır. Dayanışmacılık Doğu Medeniyetinin esaslı unsurunu oluşturur. Memurluk rejimi içerisinde dayanışmacılık; sendikacılık ve toplu sözleşme düzeni ile vücut bulur.

İdarenin karşısında tek olan memurlar, işçilerden daha sonra olmak üzere, tarihi süreç içerisinde sendikalaşmaya ve dolayısıyla dayanışmaya başlamışlardır. Türkiye örneğinde, memurların sendikalaşması işçilere göre geç yaşanmıştır. Ancak tersine bir eğilimle, işçi sendikacılığı 2000'li yıllarda tüm dünyadaki eğilimle birlikte nicel olarak gerilerken, memur sendikacılığında 2000'li yıllar nicel genişleme yılları olmuştur. Toplu sözleşme ise Türkiye'de memur sendikacılığında son derece yeni bir olgudur. Türkiye'de 2001-2010 yılları arasında bir toplu görüşme

düzeni devam etmiş; 2010 yılında Anayasa değişikliği ile toplu sözleşme düzenine geçilmiştir.

Sendikacılık ve toplu sözleşme düzeni tekil kazanımları dışında memurluk düzeni ile Türkiye'de memurların toplumsal kökleri ile irtibat açısından önemli bir olgudur. Memurların yalnızca tek yanlı olarak devletten statülerinin korunmasını beklemeleri yerine statülerini koruyucu ve hak arayan bir zihniyete sahip olmalarında önemli bir aşamayı oluşturur.

Statü hukukunda memurun kamu personel rejiminin tek yanlı olarak devlet tarafından belirlenmesi yerine katılımcı ve dayanışmacı bir yapı olarak sendikacılık ve toplu sözleşme düzeni ile memurların statü hukukunun koruyucu ve geliştiricisi olmaktadır. Sendikacılık ve toplu sözleşme düzeni ile yan yana ve iç içe yürüyen, dikey ve yatay katılım mekanizmaları, statü güvencesinin en önemli nirengi noktasıdır. Statü hukukunun **statik koruyucusu** olarak Anayasa ve kanunlar esas iken, artık statü hukuku ve iş güvencesinin **dinamik koruyucusu** olarak memurların bizzat kendileri, yani sendikalar ve toplu sözleşme düzeni olmuştur. Memur sendikaları ve toplu sözleşme düzeni, memur güvencesinin en güçlü koruyucularıdır.

Bir diğer zaviyeden, dayanışma ve toplu sözleşme, memurların toplumsal kökleri ile irtibatında önemli bir noktadır. Ferdi rekabet yerine, dayanışmacılık, memurluk rejiminin toplumsal köklerine ve değerlerine en önemli işarettir. Sendikacılık ve toplu sözleşme düzeni bu dayanışmacılığın doğrudan müşahhas aracıdır.

### **Sonuç Yerine**

Güçlü devlet, ülke ve milletin esenliği ve adaleti ile bölgesinin dirliği için kaçınılmazdır. Milletin değerlerinde yoğrulmuş ve kökleri milletin geçmişinde olan münevver memur, güçlü devletin temel taşıdır. Güçlü memurun temel kaynağı olan statü hukuku ve memurun toplumsal kökleri ile irtibatının dinamik kurucusu ve koruyucusu ise memur sendikacılığı ve toplu sözleşme düzenidir.



# KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI VE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Son yıllarda kamu personel yönetiminde yapılan en önemli değişikliklerden biri kamu çalışanlarına örgütlenme hakkının tanınmasıdır. Yine bu bağlamda yapılan en önemli reform düzenlenmelerinden biri 2010

Anayasa referandumu ile Anayasa’da yapılan değişiklik sonucu kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemelerin toplu sözleşmelerle belirlenebilmesine imkan sağlanmasıdır. Her ne kadar 1961 Anayasası döneminde 1965 yılında yürürlüğe konulan 624 sayılı Devlet

Bu yazıda kamu görevlileri sendikacılığının hem örgütlenme ve sendikal faaliyetler, hem de toplu görüşme / pazarlık hakkı yönünden kamu yönetimi anlayışımızda meydana getirdiği değişim, 2002 yılından beri kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin bütün resmi süreçlerde bulunmuş bir uzman ve yönetici gözüyle aktarılmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi ve bu gelişim bağlamında kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan değişim incelendiğinde aşağıdaki tespitler sıralanabilir:

## **Kamu Görevlileri Sendikacılığında Mevzuat Sosyolojiyi Takip Etmektedir**

Kamu görevlilerine örgütlenme hakkını tanıyan Anayasa değişikliği 1995, Anayasanın tanıdığı sendikal hakların kullanımını düzenleyen yasa ise 2001 yılında yürürlüğe konulmuş olmasına rağmen kamu görevlileri sendikalarımız 1990’lı yılların başından itibaren varlık göstermeye başlamışlardır. Kamu görevlilerinin sendika kurabilme hakkı bulunup bulunmadığına ilişkin olarak bu dönemde yapılan tartışmalarda bir taraf “**Anayasanın işçilere örgütlenme hakkını tanıdığı, kamu çalışanlarına böyle bir hakkı**

**Anayasanın işçilere örgütlenme hakkını tanıdığı, kamu çalışanlarına böyle bir hakkı tanımadığı” fikrini savunurken, diğer taraf ise “Anayasanın kamu çalışanlarına örgütlenme hakkını yasaklamadığı, bir hakkın kullanımında asıl olanın da yasaklanmama olduğu savunmaktadır**

Personeli Sendikaları Kanunu ile kısa bir süre için (1971 yılında çıkarılan 1488 sayılı Kanunla kamu görevlilerinin sendikalaşması yasaklanmıştır.) kamu görevlileri sendikacılığı alanında bir deneyim yaşanmış olsa da esas itibarıyla kamu görevlileri sendikaları son 25 yıldır kamu yönetimimizin gündeminde bulunmaktadır.





**tanımadığı” fikrini savunurken, diğer taraf ise “Anayasanın kamu çalışanlarına örgütlenme hakkını yasaklamadığı, bir hakkın kullanımında asıl olanın da yasaklanmama olduğu” fikrinden hareket etmiştir.**

Burada önemle belirtmek gerekir ki Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarının ve konfederasyonlarının hayatiyet kazanması, konuya ilişkin Anayasa ve yasa değişikliklerinden önce vuku bulmuş, konuya ilişkin mevzuat düzenlemesi uygulamayı takip etmiştir.

**Toplu Görüşme süreçleri, yönetim anlayışımızın katılımcılığa kapı aralaması** açısından son derece önemli bir fonksiyon ifa etmiştir.

2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun yürürlüğe girmesini müteakip 2002 yılından itibaren kamu görevlileri sendikaları ile Hükümeti temsilen Kamu İşveren Kurulu arasında toplu görüşmeler yapılmaya başlanmıştır. 2010 yılında kamu çalışanlarına toplu pazarlık hakkını tanıyan Anayasa değişikliğine kadar 9 toplu görüşme gerçekleştirilmiştir.

2012 yılında toplu sözleşme hakkının kullanımını sağlamak üzere yapılan değişiklikten önce 4688 sayılı Kanunun 28 inci maddesi, toplu görüşme

konularını kamu görevlilerinin mali haklarıyla sınırlı tutmuş gözükmektedir. Ancak maddenin sonunda yer alan ve toplu görüşme konuları arasında sayılan “bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımlar” ibaresi, ilk toplu görüşmeden itibaren sendikalarla Kamu İşveren Kurulu arasında tartışmalara yol açmıştır. Kamu İşveren Kurulu 28. maddeyi dar yorumlama eğilimindedir. Oysa sendika ve konfederasyonlar toplu görüşme konuları arasında sayılan **“etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımlar”** ibaresinin kamu görevlisinin etkinliğine ve verimliliğine etki eden her türlü konuyu işaret ettiğini, dolayısıyla mali haklar dışında kalan konuların da toplu görüşmelerde görüşülebileceğini belirtmektedir.

Kamu İşveren Kurulu, 2002 ve 2003 yıllarında sendika ve konfederasyonların mali haklar dışında kalan taleplerini, Kanunun 28 inci maddesi kapsamı dışında kaldığı gerekçesiyle kabul etmemiştir. Ancak 2004 yılı toplu görüşme sürecinde farklı bir uygulama gerçekleştirilmiştir. Toplu görüşme sürecinde oluşturulan “Çalışma Şartları, Hukuk ve Sosyal Güvenlik Komisyonu”nun çalışmaları sonucunda ortaya çıkan ve mali haklar kapsamı dışında kalan

52 konu başlığına ilişkin rapor toplu görüşme tutanağına girmiştir. Bu konu başlıklarından ikisi Kamu İşveren Kurulu'nun gerçekleştirme- yi, 50'si ise yapılacak çalışmalar sırasında göz önünde bulundurmaya taahhüt ettiği konulardır.

Böylece bugüne kadar tek taraflı olarak Hükümet tarafından belirlenen ve gerçekleştirilen düzenlemelerde artık sendika ve konfederasyonlar hem karar almada hem de karar alınan konulara ilişkin mevzuat hazırlıklarına katılmada rol almaktadır. Bu, katılımcı ve demokratik yönetim anlamında son derece önemli bir gelişmedir.

**2011 yılında genel seçimleri ve Hükümetin kurulmasını müteakiben ağustos ayında sendika ve konfederasyonlar davet edilerek yapılan istişare toplantısında, anayasal ve yasal olarak içinde bulunulan durum sendika ve konfederasyonlara açıkça ifade edilmiş ve nasıl bir yol izlenmesi gerektiği üzerinde karşılıklı değerlendirmeler yapılmıştır**

2004 Yılı Toplu Görüşmelerinde üzerinde anlaşmaya varılan disiplin affı, kamu çalışanlarına bir derece verilmesi, uyarma kınama cezalarına yargı yolunun açılması, il dışına çıkışlarda izin alınması uygulamasına son verilmesi gibi doğrudan mali hak niteliği taşımayan bazı konu başlıklarının sonraki yıllarda peyderpey yürürlüğe konulan düzenlemeler olduğunu görmekteyiz.

Sendika ve konfederasyonların hem karar almada hem de mevzuat hazırlık çalışmalarında ka-

tilimciliğini esas alan bu süreç, sonraki yıllarda da artarak devam etmiştir.

### **Katılımcı Sendikal Süreç Sendikalarla Kamu Yöneticilerinin Birbirlerini Daha Fazla Anlamaya Çalıştığı Olumlu Bir Hava Doğurmaktadır**

Sendikalar ile kamu yöneticilerinin ya da siyasal karar alıcıların iletişimlerinin toplu görüşme / sözleşme süreçleri ile sınırlı olması, taraf olma durumunu ve menfaatleri koruma fonksiyonunu ön plana çıkarmaktadır. Oysa sendika ve konfe-

derasyonların temsil ettiği kitlenin, karar alıcılarla aynı çalışma ortamını paylaşan ve kamuya hizmet sunma hedefi doğrultusunda gayret ve çalışmalarını birleştiren kişiler olması, bizi her iki tarafın temsilcilerinin birbirlerini daha fazla anlamaya çalışması gerektiği sonucuna götürmektedir.

Kamu görevlileri sendikacılığının ve toplu görüşmenin gündemimize girdiği ilk yıllarla kıyaslandığında, sendika ve konfederasyon temsilcilerinin karar alma mekanizmalarına, mevzuat düzenleme hazırlık çalışmalarına daha fazla dahil edilmesi, her iki taraf için de empati anlayışını geliştirmekte, daha olumlu ve keskin çizgileri olmayan pazarlık süreçleri yaşanmaktadır.

2011 yılında sürdürülen şeffaf ve katılımcı süreç, bu konuda gösterilebilecek en çarpıcı örneklerden biridir. Bilindiği üzere 2010 yılı Anayasa değişikliği ile kamu çalışanlarına toplu sözleşme hakkı tanınmış olmakla birlikte bu hakkın kullanımına ilişkin yasal düzenlemenin henüz yürürlüğe konulmamış olduğu 2011 yılında, bir sonraki yıl için maaş artışına ilişkin görüşmelere girilmiştir. 2011 yılında genel seçimleri ve Hükümetin kurulmasını müteakiben ağustos ayında sendika ve konfederasyonlar davet edilerek yapılan istişare toplantısında, anayasal ve yasal olarak içinde bulunulan durum sendika ve konfederasyonlara açıkça ifade edilmiş ve nasıl bir yol izlenmesi gerektiği üzerinde karşılıklı değerlendirmeler yapılmıştır.

Bahse konu toplantıda ve daha sonra toplu sözleşme hakkının kullanımına ilişkin kanun tasarısı hazırlık süreçlerinde katılımcı bir yönetim anlayışı sürdürülmüştür. Bu noktada taraflar arasında herhangi bir gerginlik olmaksızın maaş pazarlıklarının yapılması için yeni yasanın çıkarılması beklenmiştir. Böylece esasen 2011 yılı ağustos ayında yapılması gereken toplu pazarlık görüşmeleri, söz konusu yasanın 2012 yılı nisan ayında yürürlüğe konulmasını müteakip mayıs ayında gerçekleştirilebilmiştir.

Toplu pazarlık görüşmelerinin 9 ay gecikmesi- ne ve yaklaşık 3 milyon kamu çalışanının 2012



yılı başından itibaren beş ay süreyle maaş artışı alamamasına rağmen toplumsal ve siyasal düzeyde herhangi bir gerginlik olmaksızın bu sürecin atlatılmasının sebebi, yürütülen bu katılımcı çalışma anlayışıdır. Bu süreçte sendikalar tarafı, yapılanları ve yapılamayanları net olarak görmüş, bu şeffaf çalışma ortamı empati anlayışını geliştirmiş, taraflar arası güven duygusunu pekiştirmiştir.

Yine katılımcılık ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda sendika temsilcilerinin disiplin kurullarında yer almasını sağlayan düzenlemenin yürürlüğe girmesi sonrasında, bu düzenlemenin karşısında bulunanlarca, dosyası disiplin kurulunda görüşülen memurun bağlı olduğu sendika temsilcisinin hep kendi üyesinin lehinde oy kullanacağı tahmini yapılmıştır. Oysa zaman içinde bazı olaylarda sendika temsilcisinin disiplin kurulunda ilgili üye aleyhinde de oy kullanabildiği görülmüştür. Bu, yönetsel süreçte yaşanan olgunlaşmanın ciddi göstergelerinden biridir.

Şurası açıktır ki kamu yönetimi anlayışımızda sendika ve konfederasyonlar, mevzuat tasarısı hazırlık çalışmalarına ve istişari mekanizmalara katılım noktasında eskiye nazaran daha fazla kabul görmektedir. Bu süreç, yapılan düzenle-

melere olan güveni ve uygulanan politikaların benimsenme düzeyini artırma anlamında son derece önemli katkı sağlamaktadır.

### **Sendikal Süreç, Mali Boyutları Olan Düzenlemelerde İbreyi Kamu Çalışanları Yönüne Çevirmiştir**

Sendikaların idari düzlemde yerini alması, önceden personel lehinde olmayan bazı uygulamaların personel lehine çevrilmesinde temel etkenlerden biri olmuştur.

1990'lı yıllarda, çalışanların maaşlarından kesilerek oluşturulan tasarrufu teşvik ve konut edindirme yardımı gibi fonlarda biriken paraların hak sahiplerine ödenmesi konusunda çalışanların tüm ümitlerinin kesildiği bir süreç yaşanmıştı. Bu konu sendikalar tarafından toplu görüşme süreçlerinde sıkça dile getirilen talepler arasında yer almaya başladı.

Öncelikle Tasarrufu Teşvik Fonu daha sonra da Konut Edindirme Yardımı hesapları tasfiye edilerek bu fonda biriken paraların nemaları ile birlikte hak sahiplerine ödenmesi sağlandı. Her iki hesapta biriken ve hak sahiplerine ödenen tutarın 18.6 milyar TL olduğu belirtilirse çalışan-



ların bu düzenlemelerle elde ettikleri kazanımın büyüklüğü belki daha iyi anlatılabilir.

Bir diğer düzenleme banka promosyonları ile ilgilidir. Daha önceleri çalışanların maaşlarının yatırıldığı bankalarca ödenen ve kamuoyunda “banka promosyonu” olarak isimlendirilen tutarlar, kurumsal giderlere harcanmaktaydı. Sendikal süreçlerde dile getirilen talepler sonucu öncelikle kurumsal düzeyde personelin bu ödemedden faydalandırılması şeklinde başlayan uygulama, daha sonra bu ödemenin tamamının personele ödenmesi şeklinde nihayetlenmiş oldu.

Toplu görüşmeden toplu sözleşmeye geçiş, kamu görevlileri sendikacılığı açısından son derece önemli ve cesur bir adımdır.

2002 yılından 2010 yılına kadar ülkemizde toplu görüşme sistemi uygulanmıştır.

Bu sistemde taraf sendika ve konfederasyonlarla Hükümeti temsilen Kamu İşveren Kurulu arasında görüşmeler gerçekleştirilmekte, taraf-

lar arasında uzlaşmaya varılması halinde mutabakat metni Bakanlar Kurulu’na sunulmaktadır. Görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlanması halinde başvurulacak Uzlaştırma Kurulu’nun bağlayıcı karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Uzlaştırma Kurulu kararını değerlendirmek üzere taraflar yeniden bir araya gelmektedir.

Aslında 4688 sayılı Kanunun öngördüğü sistem bana göre o tarihte yürürlükte bulunan Anayasanın ilgili maddesine aykırı olup Anayasanın öngördüğünden daha ileri bir düzenlemeyi içermekteydi. Şöyle ki, Anayasa taraflar arasında imzalanan mutabakat metninin Bakanlar Kurulu’nun takdirine sunulmasını amirken, 4688 sayılı Kanunun ilgili maddesi, uzlaşma sağlanması halinde Bakanlar Kurulu’nun 3 ay içinde idari düzenlemeleri yürürlüğe koymasını, yasal düzenlemeleri ise Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sevketmesini öngörmektedir. Aslında bu dönemde hukuken toplu görüşme anlayışı geçerli olsa da, **“2004-2010 yılları arasında (2005 ve 2008 yıllarında mali hakları da kap-**



**sayacak şekilde olmak üzere) fiilen toplu sözleşmeye benzer bir sistem geçerli olmuştur”** dersek kanımca çok da yanlış bir şey söylemiş olmayız. Zira 4688 sayılı Yasa, taraflar arasında uzlaşma sağlanılan metinleri Bakanlar Kurulunun takdirine sunulan değil, uygulanması zorunlu metinler olarak görmektedir.

Kamu görevlilerine ödenen ücretler ya da genel kabul görmüş tabiriyle personel giderleri, Devlet bütçesinin yaklaşık % 30’una tekabül etmektedir. 2010 Anayasa referandumu sonrası yürürlüğe konulan toplu sözleşme sistemine ilişkin olarak birçok sendikacı ve akademisyen tarafından pek çok eleştiri yapılıyor olsa da, bu derece önemli bir bütçe kaleminin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu’nu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni devreden çıkaran bir toplu sözleşme sistemine geçmek, gerçekten cesur bir adım olarak değerlendirilmelidir. İngiltere başta olmak üzere birçok gelişmiş Avrupa ülkesinde, taraflar arasında yürütülen müzakerelerde varılan mutabakat metinleri Kabineye sunulmaktadır. Bu mutabakat metnini uygulama konusunda Kabinenin takdir yetkisi ve sadece kamuoyu önünde moral sorumluluğu bulunmaktadır. Oysa ülkemizde 2010 Anayasa referandumu ile kabul edilen toplu pazarlık sisteminde imzalanan toplu sözleşme metni, doğrudan uygulanma niteliğini haizdir. Anayasa, uzlaşmazlık halinde başvuru olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun kararının da kesin olduğunu hükme bağlamıştır.

### **Sendikal Süreç Kadrolu İstihdamı Güçlendirmekte, Siyasal Karar Alıcıları Kadrolu İstihdama Yönlendirmektedir**

Kamu kuruluşları her ne kadar hizmet üretiminde farklı statülerde personel istihdamı yolu ile hedeflerine varmak istese ve her bir istihdam biçimi farklı ihtiyaçlardan kaynaklansa da bir baskı grubu olarak sendikalar, her zaman çalışanlar için iş güvenceleri yüksek statüleri tercih etmektedir.

Kamu kesimindeki personel statüleri, iş güvencesi açısından az güvenliden çok güvenliye doğru sıralanmış bir katar olarak tasvir edilirse,

sendikaların talepleri, hep iş güvenliği az olan vagona bulunan çalışanın, iş güvenliği çok olan vagona taşınması doğrultusundadır.

Bu süreçte sendikaların talepleri doğrultusunda açıktan vekil olarak atanan din görevlilerinin kadroya geçirilmesi (**20.000 kişi**), geçici işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilmesi (**214.000 kişi**), sözleşmeli personelin memur kadrolarına geçirilmesi (**300.000 kişi**) konularında yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Yine kamu kuruluşlarında geçici personel (4/C) olarak çalışanların kadroya geçirilmesi, taşeron işçilerin sürekli işçi kadrolarına atanması, KİT’lerde görev yapan yükseköğrenim görmüş işçilerin sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilmesi gibi talepler sendikalar tarafından sıkça gündeme taşınmaktadır.

### **Kamu Personel Sisteminde Kurumlararası Ücret Dengesinin Kurulması Toplu Görüşme Süreçlerinde Gerçekleştirilmiştir**

Kamu personel ücret sisteminin en önemli sorunu, ücretler arasında kurula-bilen dengenin uzun süre korunamamasıdır. Bu bağlamda özellikle Cumhuriyet Döneminde ücret sisteminde yapılan belli başlı düzenlemelerin “tevhid ve teadül” (birleştirme ve denkleştirme) düzenlemeleri olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yürürlüğe konulan pek çok yasal düzenleme zaten bu adı taşımaktadır.

**2004-2010 yılları arasında (2005 ve 2008 yıllarında mali hakları da kapsayacak şekilde olmak üzere) fiilen toplu sözleşmeye benzer bir sistem geçerli olmuştur**

Ancak yapılan her denkleştirme düzenlemesi sonrası, kurumsal ek ödemeler yapılmasını öngören düzenlemeler yoluyla bu dengenin bozulması şeklinde bir olumsuz geleneğimiz bulunmaktadır. Kurumsal ek ödemeler yoluyla birtakım ücret ayrıcalıkları elde edilmesi, aynı unvanlı kamu çalışanlarının farklı kurumlarda



farklı ücret alması sonucunu doğurmaktadır. Bunun en olumsuz etkileri, ek ödeme almayan kurumlarda personel motivasyonunun bozulması ve ek ödeme almayan kurumlardan ek ödeme alınan kurumlara doğru naklen atanma talebinin yoğunlaşmasıdır. Kamu görevlilerinin maaşları arasında bir dengenin kurulması, temel personel yaşamız olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun da yürürlüğe konulduğu tarih itibariyle gerçekleştirmeye çalıştığı en önemli hedeflerinden biridir.

1980'li yıllardan itibaren birçok kurum için yürürlüğe konulan ve kurumsal maaş farklılığı öngören düzenlemeler, kamu kesimi maaş dengesini yeniden bozmaya başlamıştır. Aynı unvanlı personel bir kurumda düşük, diğer kurumda yüksek maaş alabilmektedir. Çoğu kez bu maaş farklılığının genel kabul görmüş, izah edilebilir bir gerekçesi de bulunmamaktadır. 2005 yılına gelindiğinde ücret artışı sağlama amacına dönük naklen atanma talepleri, siyasi ve bürokratik karar alıcıları en çok meşgul eden konuların başında gelmektedir.

**Toplumun demokratikleşmesinde, hak arama hürriyetinin kullanımında, toplumsal kutuplaşmayı artıran yasakların kaldırılmasında sendikaların önemli katkıları olmuştur**

Bu sorunun çözümü amacıyla 2005 yılı toplu görüşmelerinde alınan karar sonucu, 2006 yılı başından itibaren ek ödeme almayan kurumların personeline dönük olarak denge tazminatı ödemesi uygulaması başlatılmış, 2008 yılı toplu görüşmelerinde ise 2012 yılına kadar tüm kamu kurumları için ücret dengesinin kurulması Hükümet adına Kamu İşveren

Kurulunca taahhüt edilmiştir.

2011 yılında yürürlüğe konulan 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, kamu kurumlarında aynı unvanında bulunan kamu çalışanlarının maaşlarının eşitlenmesi anlamında önemli bir düzenlemeyi hayata geçirmiştir. Bu düzenleme ile birlikte kurumsal ek ödemeler (ek ödeme, ek tazminat vb.) ve fazla ücret verilmesine imkan

sağlayan istihdam statüleri (kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı vb.) kaldırılmış, bu uygulama sonrası kurumlararası naklen atanma taleplerinde önemli oranda azalma meydana gelmiştir.

## **Sendikalar Geçmişe Kıyasla AR-GE Birimleri Daha Güçlü Kuruluşlardır**

Kamu görevlileri sendikaları Devlet teşkilatının en uç noktalarına kadar örgütlenmiş kuruluşlardır. Sendika işyeri temsilcileri, Kurum İdari Kurulları, sendika şubeleri, il ve ilçe temsilcilikleri, sendika ve konfederasyonların genel organları ile formel ve informel sendikal çalışmaların, kamu kurumlarında ve kamu hizmetinin sunumunda görülen lokal veya genel sorunların, doğrudan sendika ve konfederasyonlara ulaştırılması anlamında önemli bir fonksiyona sahip olduğunu belirtmek gerekir. Bazen bu sorunlar çözümleriyle birlikte ilgili organlara ulaştırılmaktadır.

Sendika ve konfederasyonların bütün Devlet ağından elde ettikleri, bazen sendika üyelerinin yaşadıkları, bazen de kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında ortaya çıkan sorun ve uygulamalara ilişkin tespit ve önerileri, iki yönlü bir kolaylık ve rahatlama sağlamaktadır; öncelikle daha önce sesini duyurma gücüne sahip bireyler en üst düzeyde taleplerinin siyasi mekanizmaya ulaştırıldığını görmekte, siyasi ve idari karar alıcılar da uygulama sorunları ve bazen çözüm önerileri hakkında birinci elden bilgi sahibi olmaktadır.

Sendika ve konfederasyonların geçmiş yıllarla kıyaslandığında, Kurum İdari Kurulu, toplu görüşme / sözleşme süreçleri, Yüksek İdari Kurul / Kamu Personeli Danışma Kurulu gibi platformlara, hem üyelerine, hem de kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin sorun tespiti ve çözüm önerilerini içeren çalışmaları ile daha hazırlıklı olarak katıldıkları gözlenmektedir.

**Sendikalar özellikle Anadolu'da entelektüel, kültürel ve siyasi tartışmaların nabzını tutmaktadır.**

Kamu görevlileri sendikaları bugün en çok üyeye sahip ve en küçük idari birimlere kadar teşkilatlanmış sivil toplum kuruluşlarıdır. Sendikalar, bilgi ve birikimlerin yayın faaliyetleri yoluyla aktarılmasında önemli imkanlara sahiptir. Bunun dışında özellikle taşrada entelektüel ve kültürel faaliyetler anlamında belirleyici çalışmalar, kamu görevlileri sendikaları tarafından yapılmaktadır. Ülkenin en önemli entelektüel sınımlarının bilgi ve birikimlerinin, ülkenin dört bir yanına ulaştırılmasında sendikal yapılanmaların sağladığı imkanlar tartışılmaz öneme sahiptir ve kullanılmaktadır. Yerel düzeyde idari ve siyasi karar alıcılar için bilgi aktarımı veya destek sağlanması açısından kamu görevlileri sendikaları en önemli sivil toplum kuruluşları olarak görülmektedir.

**Toplumun demokratikleşmesinde, hak arama hürriyetinin kullanımında, toplumsal kutuplaşmayı artıran yasakların kaldırılmasında sendikaların önemli katkıları olmuştur.**

Bugün birçok insanın anlamakta güçlük çektiği bazı yasakların kaldırılmasında, mağduriyetlere sebebiyet veren bazı uygulamalara son verilmesinde sendikaların önemli katkıları olmuştur.

Başörtüsü ile eğitim hakkının kız öğrencilere tanınması, dini nitelikli eğitime ilişkin kısıtlama ve yasakların kaldırılması, kamu kurumlarında başörtülü çalışabilme önündeki engellerin kaldırılması, hafta sonu il dışına çıkışlarda izin alınması uygulamasına son verilmesi, yargı yolu kapalı olan idari işlemlere (uyarma ve kınama cezaları, Yüksek Askeri Şura kararları vb.) karşı yargı yolunun açılması, yargı yolu kapalı ya da vesayet olarak nitelendirilebilecek uygulamaların belirgin olduğu dönemlerde tesis edilen işlemlere maruz kalanlara (başörtüsü mağdurları, YAŞ kararları ile Türk Silahlı Kuvvetlerinden ilişkisi kesilenler vb.) kamuda istihdam hakkının tanınması, yükseköğrenime girişte farklı liseler arasındaki katsayı farklılıklarının kaldırılması gibi toplumun demokratikleşmesi açısından son derece önemli adımların atılmasında sendikaların bir sivil toplum kuruluşu olarak inkar edilmez katkıları olmuştur.

Diğer taraftan kamu personel rejimindeki birçok düzenlemeye sendikaların ilgililere verdiği hukuk desteği ile açılabilen davalar yön vermiştir. Bazı kamu personeline (sözleşmeli personele, 4/C kapsamındaki personele, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Türk Silahlı Kuvvetlerindeki sivil memurlara) sendika üyeliği hakkının tanınması, bazı düzenleyici işlemlerin (görevde yükselme, yer değiştirme suretiyle atama vb.) yeniden düzenlenmesi konularında sendikaların açmış buldukları davalar yön gösterici olmuştur.

## **Sonuç**

Kamu görevlileri sendika ve konfederasyonları bugün 1 milyon 600 bin civarındaki üye sayıları, yüzde 70 civarındaki sendikalaşma oranları ile ülkemizin en önemli sivil toplum kuruluşlarıdır. Kuruldukları 1990'lı yıllardan beri etkinlikleri ve kamu yönetimi nezdinde kabul edilebilirlikleri gittikçe artan kuruluşlardır.

Sendika ve konfederasyonlara getirilecek eleştiriler, aslında kendimize getireceğimiz eleştirilerden bağımsız değildir. Çünkü sosyal olaylarda **“bileşik kaplar prensibi”** geçerlidir.

Sendikaların müdahil oldukları yönetsel süreçlerde bazen bir kamu yöneticisi olarak, genel kamu menfaatine ya da yönetim sistemimizin genel gidişine aykırı olduğunu düşündüğüm bir takım karar, uygulama ve gelişmeler olsa da demokratik ve katılımcılık esasına göre yürütülen uygulamalarda, izlenen yolun biraz dolambaçlı, karar alma süreçlerinin biraz yavaş, bazen varılan sonucun kamunun genel menfaati yerine sendika ve üyelerinin menfaatine uygun olması gibi durumlar olabilmektedir. Demokratik toplumlarda eğer baskı ve menfaat gruplarının varlığı kaçınılmazsa bu da işin doğası gereğidir.

Önemli olan her birimize farklı pencereden farklı bir manzara sunan bu süreç içerisinde, sendikacısıyla, politikacısıyla, kamu yöneticisiyle ve çalışanıyla hatta tek tek vatandaşlarıyla aynı geminin yolcuları olduğumuzun unutulmamasıdır.

# KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN YAŞANAN TECRÜBE SÖZLEŞME VE YENİ DÖNEMDEN BEKLENTİLER

## Giriş

Türkiye'nin uzun süren demokrasi mücadelesi çeşitli boyutları ile çok ilginç ve zengin bir tecrübeyi karşımıza koyar. Söz konusu tecrübe darbelerle ve müdahalelerle mücadele olduğu kadar sivil alanın genişlemesi ve sivil toplumun güçlenmesi bakımından da hayati öneme sahiptir.

## Vesayet Rejimi ve Sivil Toplum

Sivil toplum denildiğinde çoğu zaman bu kavramın Türkiye'de yanlış anlaşıldığını biliyoruz. Sivil toplum aslında resmi toplumdan bağımsız, toplumsal alanda çeşitli sebeplerle ve çeşitli amaçlara matuf örgütlenmiş yapıları ifade eder. Türkiye'de ise yanlış anlaşılmanın kaynağı iki sebebe dayanır. Bunlardan ilki geleneksel olarak bizde devlete karşı sivil toplumun zayıflığı, ikincisi ise cumhuriyet döneminde sivil toplum olarak örgütlenilen yarı resmi/ otoriteyle eklentili yapıların aldatıcı pozisyonlarıdır. Bu duruma en iyi örneklerden birisi sendikalarıdır. Nihayet bu yapının uzun zaman **vesayet demokrasisi ve vesayet sendikacılığı** kavramları ile ifade edilmeleri de bu yüzden.

Yukarıdaki zaviyeden bakıldığında sivil toplum ve sendikal yapıların Türkiye'de nasıl sıkıntılı yıllardan ve yollardan geçerek bugünlere ulaştığı daha net görünebilir. Darbelerle ve müdahalelerle **mutlak gözetime dayalı bir sistem kurulan irade** aynı zamanda sivil toplumun özgün ve özgür bir karakter kazanmasının da önüne geçen iradedir. Bu durum sendikacılık açısından da bire bir böyledir.

Bahsedilen her şeyi zapturapt altına almayı devlet otoritesi sayan iradenin Türkiye'nin iktisadi anlamda titreyip kendine gelişini ifade eden Özallı yıllarda bir zafiyet içerisine girdiği görülmüştür. Bir bakıma bir **demografik devrim olarak görülebilecek toplumsal ve kültürel dönüşümün şehirleşme ve sanayileşme ekseninde** doksanlı ve iki binli yıllarda yükselişi bu zafiyeti daha da derinleştirmiş, güçlü bir sivil toplum ve özellikle kamuda güçlü bir sendikacılık hareketinin doğmasına kaynaklık etmiştir.

## Memur Sendikaları İçin Zor Yıllar

Seksenli yılların ortasından itibaren Türkiye'de sivil örgütlenmelerin yeni bir ivme aldığını, 1989 İlkbahar yaygın işçi eylemleri gibi eylemlerle sivil alanda gittikçe güçlenen bir sivil inisiyati-



fin varlığı gittikçe daha yakından hissedilmiştir. Nitekim Kamu çalışanlarının sendikal haklarını aramaya dönük çabalara ve zor şartlarda sendikal bir örgütlenmeye yöneldiklerine de bu dönemde ilk kez şahit olunmuştur.

Türkiye'nin, AB' ye üyelik müzakere sürecinde altına girdiği taahhütler, altına imza atılan uluslararası belgeler ve onaylanan İLO sözleşmeleri çerçevesinde kamu çalışanlarına sendika kurma / örgütlenme ve toplu sözleşme yapma hakkını tanıması temel bir sorumlulukken, bu sorumluluk uzun süre yerine getirilmemiştir. Yerine getirilmediği gibi ayrıca söz konusu defakto yapıların üzerinde ağır bir baskının da devreye sokulduğu görülmüştür. Bu kısaçta doksanlı ve iki binli yıllar, memur sendikaları açısından büyük tecrübelerin edinildiği zor bir süreç olarak yaşanmıştır.

### **12 Eylül 2010: Memur Sendikaları İçin Eksik Milat**

Hiç kuşku yok ki memur sendikalarına toplu sözleşme hakkını getiren 12 Eylül 2010 Anayasa Referandumu'na kadar geçen sürede en önemli gelişme toplu müzakere sürecine geçiş aşamasıydı. Her ne kadar bazı çevreler bunu eleştirse de hükümet tarafından kamu çalışanları sendikalarının bir **muhatap** olarak kabul edilmeleri önemli bir gelişmeydi. Öyle ki bu gelişme ve ku-

ruşan model, referandum sonrası yeni müzakere ve toplu sözleşme sürecinin hızlı **kurumsallaşmasına** kendi sınırları içerisinde önemli sayılabilecek bir katkı yapmış oldu.

12 Eylül 2010 referandumu ile hayata geçen **memurlar için toplu sözleşme düzeni**, birçok eksikliğine rağmen, bir pozitif başlangıç olarak kabul edilebilir. **Toplu sözleşme masasının kurulması ve sendikaların açıkça bir taraf olarak kabul görmesi** yeni dönemin memurlar açısından kazanç hanesine yazılacak kazanımlar olarak değerlendirilebilecekken, birçok eksik bırakılmış konu ve yeterli güvenceden yoksun düzenlemeler bir sorun olmaya devam edecekti.

### **Kurulan Toplu Sözleşme Düzeninin Zaafları**

2010 ile başlayan yeni dönemin getirdiği yeni toplu sözleşme düzeni, temsil ve uluslar arası sendikal standartlar bakımından önemli eksiklerle yürürlüğe girdi. Söz konusu eksikler aşağıdaki gibi kısaca özetlenebilir.

1. Toplu sözleşme sisteminde emeğin en büyük imkânlarından birisi olan karşılıklı anlaşmanın sağlanamaması durumunda sendikaların kullanabileceği **grev hakkının** tanınmıyışı. Bu durum açıkça kamu adına müzakereye doğal bir üstünlüğün sağlanmasına sebep olmuştur.

**Yükselen Türkiye, gelişen ekonomi ve demokrasi vurgusunun en yüksek perdeden tekrarlandığı bir seçimi geride bırakan Türkiye’de, bu vurguları güçlü bir biçimde dile getiren siyasetçilerden kamu çalışanlarının şimdi gereğini yapmalarını beklemek en doğal haklarıdır**

2. Toplu sözleşme müzakere heyetinde her ne kadar dengeli bir temsil varmış gibi görünse de **fiili durumun kamu/ işveren lehine bir durum arz etmesi.**

3. Toplu sözleşmenin yukarıda bir çerçeve sözleşme, aşağıda hizmet kollarında yetkili sendikalarla imzalanması gereken bir **hizmet kolu sözleşmesi** olması gerekirken bu düzen kurulumamıştır. **Hizmet kollarında yetkili sendikalar yeterli düzeyde bir temsil kazanamamışlardır.**

4. Toplu sözleşme masasında taraf haline gelebilmek bakımından konfederasyonların üye

sayıları üzerinden en çok üyeli konfederasyonun **tek yetkili hale gelmesi** gerekirken, diğer konfederasyonlar da temsil içine alınmış, bu durumda **toplu sözleşmede tek elden emeğin temsili gerçekleşmediği gibi,** aralarında rekabet bulunan konfederasyonların karşı taraftan farklı talepleri **memurlar adına talebin gücünü** azaltmıştır. **Doğru olan; Çerçeve üst sözleşmeyi hükümetle en çok üyesi olan konfederasyonun yapması, hizmet kolu sözleşmelerinin ise yetkili sendikalar tarafından imzalanmasıdır.**

Türkiye’de, yukarıda sayılan sorunlara rağmen, iki dönem toplu sözleşme imzalanmış olması, hiç kuşku yok ki memurlar adına bir kazancın altını çizmektedir. Ancak yeni bir sözleşme dönemine girilen bu yeni dönemde toplu sözleşme çok büyük ihtimalle bir koalisyon hükümeti ile birlikte sonuçlandırılacaktır.

## **Yeni Sözleşme ve Yeni Dönemden Beklentiler**

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında Kamu çalışanlarının yeni dönemden ve yeni toplu sözleşmeden beklentileri aşağıdaki gibi özetlenebilir.

1. Yeni dönemde toplu sözleşme masasında dengesizliğin en önemli sebeplerinden birisi olan grev hakkının olmayışı aşılarak, uluslararası normların da bir gereği olarak **kamu çalışanlarına grev hakkı** mutlaka tanınmalıdır.

2. Toplu sözleşme masasında kargaşaya ve temsil sorununa sebep olan durum **düzeltilmeli, toplu sözleşme masasında imzalanan toplu sözleşmede sadece en çok üyesi olan konfederasyon temsil edilmeli, hizmet kolu sözleşmelerinde de taraf, o hizmet kolunda yetkili sendika olmalıdır.**

3. Herhangi bir sendikaya üye olmayan ya da toplu sözleşmeye taraf olamayan memurlar, toplu sözleşmenin sağladığı imtiyazlardan ancak temsili gerçekleştiren ve imzayı atan sendikaya dayanışma aidatı ödeyerek yararlanabilmelidirler.

4. Yeni Dönemde memurlara siyaset yasağının önündeki engeller kaldırılmalıdır. Siyaset yapmak isteyen memurlar düzenlenmiş koşullarda özgürce siyaset yapabilmelidirler.

5. Önümüzdeki sözleşmeyle ilgili olarak kamuoyunda, kamu çalışanları açısından hissedilen, özellikle **maaşlarda oluşmuş ciddi aşınmanın** düzeltilmesi en büyük beklenti durumundadır. **Enflasyon beklentileri üzerine kurulmuş hükümet stratejilerinin kamu çalışanlarının ücretlerinde tamir edilemez bir aşınmaya sebep olduğu muhakkaktır.** Yeni toplu sözleşmeden kamu çalışanlarının beklentisi yeni hükümetin, **enflasyonu, dolar kurundaki büyük yükselişi ve refah payını** dikkate alan bir bakış açısıyla toplu sözleşme masasına oturmasıdır.

Zor ve sıkıntılı bir otuz yılın ve iki dönemlik toplu sözleşmenin ardından bugün Türkiye’de kamu çalışanları önümüzdeki toplu sözleşmeden ve yeni hükümetten büyük beklentiler içersindedir.

**Yükselen Türkiye, gelişen ekonomi ve demokrasi vurgusunun en yüksek perdeden tekrarlandığı bir seçimi geride bırakan Türkiye’de, bu vurguları güçlü bir biçimde dile getiren siyasetçilerden kamu çalışanlarının şimdi gereğini yapmalarını beklemek en doğal haklarıdır.**



# KAMU GÖREVLİLERİ TOPLU SÖZLEŞME DÜZENİNİN İSTİHDAM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

## Giriş

İşsizlik günümüzde tüm dünyada sosyo-ekonomik nitelikteki sorunların başında gelmektedir. Ulusal ve küresel düzeyde hazırlanan raporlar ve demografik gelişmelerle ilişkilendirilen öngörüler işsizlik riskine ilişkin endişelerin daha uzun yıllar gündemde kalacağını göstermektedir. Bu nedenle işgücü piyasalarındaki düzenlemelerin önemi daha da artmakta, aktif ve pasif işgücü piyasalarının uygulanması ve aralarındaki koordinasyon tüm sosyal taraflarca dikkatlice izlenmektedir. İşsizlikle mücadelede sadece devletin düzenleyici etkisi yeterli olmamakta ve tüm sosyal taraflar politika etkinliğinin kazanılabilmesi için sürece dahil edilmeye çalışılmaktadır.

Sanayi Devrimi'nin başından itibaren işgücü piyasalarının düzenlenmesinde hak ve menfaat mücadelesi yürüterek kurumsal bir yapının oluşmasına katkı sağlayan sendikaların büyük rolü olmuştur. Bu etki sadece kendi sınıf dinamikleri açısından kazanımlar elde etmek gibi bir sınırlılığa sahip olmamış, organizasyon başarısı, süreklilik ve ekonomik gelişme gibi parametre-

leri de içererek daha geniş anlamlar taşımıştır. Böylece sendikalar sadece sınıf mücadelesinin bir aracı olmanın ötesinde, istihdam politikalarının belirlenmesinde, işsizlikle mücadele edilmesinde ve güvencesiz çalışma usullerinin formel alana taşınmasında büyük öneme sahip olmuşlardır. Başlangıçta işçi sendikacılığı temelinde güçlenen yapının ilerleyen yıllarda kamu görevlilerini de içerecek şekilde genişlediği görülmüştür. Özellikle refah devleti uygulamaları ile büyüyen kamu istihdamının işgücü piyasalarında önemli bir ağırlığa sahip olması, sendikal örgütlenmenin bu alana yönelik olarak da genişlemesine neden olmuştur. Ülkemizde uzun tartışmaların ardından ancak 2000'li yıllarda yasal altyapısına ve uygulama alanına sahip olan memur sendikaları hızlı bir gelişme göstermişlerdir. Başlangıçta toplu görüşme düzeni içerisinde sürdürülen mücadelenin 2010 yılında toplu sözleşme hakkının elde edilmesi ile birlikte daha önemli kazanımları getirdiği görülmüştür. Bu çalışmada ülkemizdeki kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkına sahip olmaları ile birlikte elde ettikleri istihdam temelli kazanımlar üzerinde durulacaktır.

## 1. Türkiye’de Memur Sendikacılığı

Memurlara sendika hakkının tanımlanmasına ilişkin süreç, 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin ILO sözleşmesinin 87 nolu sözleşme ile birlikte 1992 tarihinde kabul edilip 1993 tarihinde yürürlüğe konulması ile başlamıştır. Bu gelişme üzerine devam eden çabaların bir sonucu olarak 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu, 2001 yılında TBMM tarafından kabul edilmiştir. Yasanın genel gerekçesi içinde kanunun çıkarılma nedenleri arasında; örgütlenme özgürlüğünün tüm çalışanlara yönelik ayırım yapılmaksızın uygulanması gerekliliği, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, hizmet verimliliğinin artırılması, sendika içi demokrasinin geliştirilmesi ve yönetime katılımın sağlanması gibi hedeflerin sayıldığı görülmüştür (Tuncay,2007:164).

Memurlara sendika hakkı tanıyan kanunun 2001 yılında kabulünün ardından kanunda çeşitli değişiklikler olmuşsa da bunların en önemlisi, 2010 yapılan referandum sonucunda gerçekleşmiştir. Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanındığı bu süreç sonunda 2012 yapılan düzenlemelerle Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ortaya çıkmıştır. Müzakere sürecinin sonunda bağlayıcılığı olmayan toplu görüşme sistemi bu kanunla son bulularak toplu sözleşme sistemine geçilmiştir. Bununla birlikte, toplu sözleşme rejimine uygun olarak sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri yeniden düzenlenmiş, sendikaların kuruluş ve işleyişleri kolaylaştırılmış ve sendika üyesi olabilecek kamu görevlilerinin kapsamı geniş-

letilmiştir. Kamu personelini ilgilendiren genel nitelikteki konularda Kamu Personeli Danışma Kurulu oluşturulmuş, toplu sözleşmede anlaşmaya varılamaması halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na başvurabilme imkanı getirilmiştir. Her ne kadar kurulun yapısı, sendikaların etkinlik düzeyini sınırlayan bir görünüme sahip olsa da gelişim noktasında önemli bir aşamanın geçilmesi bakımından önem taşımaktadır.

## 2. Toplu Görüşmeden Toplu Sözleşmeye

Ülkemizde kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkına kavuşmaları geç sayılabilecek bir dönemde gerçekleşmiştir. Kamu görevlilerinin örgütlenmelerine itiraz olarak geliştirilen endişelerin, toplu sözleşme hakkının tanımlanmasında da önemli bir engel olarak ortaya çıktığına şahit olunmuştur. Buna rağmen 2010 yılında yapılan referandum oylamasına konu olan kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkına sahip olmalarına ilişkin düzenleme, bu alandaki demokratik eksikliğin giderilmesinde büyük bir öneme sahip olmuştur.

Toplu görüşme sisteminden toplu sözleşme sistemine geçiş, her şeyden önce kamu görevlileri sendikalarının temsil gücünü artırmış ve çalışma hayatında kural koyma etkinliğinin belirlenmesine demokratik müdahale imkânını artırmıştır. Toplu sözleşme öncesindeki toplu görüşme uygulamalarında, Kamu İşveren Kurulu ile hizmet kollarında yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bağlı buldukları konfederasyonlar arasında toplu görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmelerin on beş gün içinde sonuçlandırılması zorunluluğu olup anlaşma sağlanması durumunda imzalanan mutabakat zaptının taraflarca imzalanması gerekiyordu. Bu mutabakat metninin Bakanlar Kurulu’nun onayı olmaksızın bir değer taşımaması bu görüşme tekniğinin kapsam ve öneminin eleştirilmesine neden oluyordu. Toplu sözleşme düzeni ile tarafların anlaşması halinde oluşan metin bağlayıcı bir niteliğe kavuşmakta ve başka bir makamın onayı olmaksızın karar alabilmenin önü açılmıştır.



Toplu sözleşmenin kapsamının da kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevzuat hükümleri dikkate alınarak düzenlenmesi esası getirilmiştir. Kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları, diğer mali ve sosyal haklar toplu sözleşme kapsamındadır. Sendika üyesi kamu görevlilerinin Toplu Sözleşme hükümlerinin tamamından, sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinin ise toplu sözleşme ikramiyesi hariç toplu sözleşme hükümlerinden yararlanabilmesi imkanı getirilmiştir. Toplu Sözleşmede belirlenen aylık ve taban aylık katsayıları, emekli olanların emekli maaşlarına da yansıtılması, kamu görevlilerinin genelini ve hizmet kollarını ilgilendiren bölümler halinde toplu sözleşme yapma imkânının sağlanması ve bu yolla yetkili sendikaların temsilinin güçlendirilmesi, toplu sözleşme düzeninin sağladığı diğer imkânlar olarak öne çıkmıştır (ÇSGB,2012:22).

Kamu görevlilerine toplu sözleşme imkânı getiren yasa, grev hakkını tanımlamamıştır. Kamu görevlilerinin gördükleri işlerin kamu güvenliği ve sağlığı ile ilgili doğası, bu alanlara ilişkin özel

ve ayrıntılı düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Dünyadaki uygulamalar izlenerek bu niteliğe sahip görevler özel olarak düzenlenmek kaydıyla grev hakkının da tanımlanması, toplu sözleşme etkinliğinin gerçek anlamına ulaşması bakımından büyük önem taşımaktadır.

### **3. Toplu Sözleşme ve Memur Sendikacılığında Kazanımlar**

Toplu görüşme sistemi içinde kamu makamlarının onayı ile sürekli uzlaştırma kurullarına taşınarak çözümsüz kalan hak arayışlarının toplu sözleşme rejimi içinde kamu görevlileri ve sendikal örgütleri için önemli kazanımları beraberinde getirdiği görülmüştür. 2012-2013 dönemi toplu iş sözleşmesi sürecine kadar özlük haklarının geliştirilmesi ile sınırlı olan toplu pazarlık süreçlerinin, bu dönemden itibaren daha kapsamlı hak kazanımlarına öncülük ettiği görülmüştür.

Bu dönemden itibaren kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme masasına taşıdıkları konularda önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bunlar arasında 4/B kapsamındaki sözleşmeli personelin kadroya geçişinin sağlanması, 4/C personelinin çalışma sürelerinin artırılarak 12 ay üzerinden maaş alma imkânlarının sağlanması ve bu personele fazla mesai ücretinin verilebil-

mesi sayılabilir. Bununla birlikte toplu sözleşme masasında kamu görevlileri sendikalarınca sıklıkla ifade dilen engelli kamu görevlisi istihdam taleplerinin karşılık bulduğu görülmektedir. Bu taleplerin bir sonucu olarak 2011 yılında 20.829 olan engelli memur istihdamının, 2012 yılında 27.314, 2013 yılında 32.787 ve 2014 yılında da 36.165'e ulaştığı görülmektedir. (Kaynak:DPB) Bu durum toplu sözleşme düzenine geçilmesiyle birlikte kamuda çalışan engelli memur sayısının %75'in üzerinde artış gösterdiğine şahit olunmuştur.

Toplu sözleşme rejiminin, kamu görevlilerinin özlük ve istihdam fırsatları yanında örgütlenme güçleri üzerinde de önemli katkılar sağladığını ifade edebilmek mümkündür.

2002 yılından itibaren sendikalaşma oranlarında var olan dengesiz gelişmelerin toplu sözleşme hakkının kazanılması ile birlikte istikrarlı bir gelişim trendine dönüştüğü görülmüştür. 2011 yılında %63.75 olan kamu görevlileri arasındaki sendikalaşma oranının 2012 yılında %68.17'ye, 2013 yılında 68.77'ye ve nihayet 2014 yılında sendikalaşma hakkının tanındığı dönemden itibaren tepe noktası olan %70.03'e ulaştığı görülmüştür. Bu gelişme, kamu görevlilerinin sendikal örgütlerini temsil ve hak arama mücadelesinin önemli bir aracı olarak gördüklerini ve toplu sözleşme hakkının kazanılması ile birlikte bu temsil gücünün daha da pekiştirildiğine duydukları inancın güçlendiğini ortaya koymaktadır.

## Sonuç

Demokratik toplumların vazgeçilmez unsurlarının başında gelen çoğulculuk, örgütlenme hakkının özel bir alan içinde geliştirilmesini gerektirmektedir. Sendikalar, çalışma barışını sağlayarak ekonomik ve sosyal sistemde oluşturdukları katkılar ile bu çoğulculuğun önemli bir yanını

oluşturmaktadırlar. Ülkemizde sendikalaşmaya ilişkin gelişmelerin, gelişmiş ekonomik örneklerden daha sonra yaşandığı görülmektedir. Bu gecikmede kamu görevlileri açısından daha da uzun bir süreden söz etmek mümkündür. Bununla birlikte kamu görevlileri örgütlenmesinin 2000'li yıllar içinde hızlı bir yükselişinden söz edebilmek de mümkündür. Bu gelişimin son aşamasını toplu sözleşme hakkının kazanılarak, hak mücadelesinin daha güçlü bir şekilde yapılabilmesi şeklinde değerlendirebilmek de mümkündür.

Toplu pazarlık gücünün en önemli unsurlarından biri olan toplu sözleşme hakkı, kamu görevlileri açısından haklarını herhangi bir onay makamı olmaksızın belirleyebilmenin şartlarını oluşturmuştur. Bu hakkın kamu çalışanları açısından daha da anlam kazanabilmesinin ise grev hakkının da tanınmasından geçtiği açıktır. Toplu sözleşme düzeni içinde elde edilen kazanımların grevli bir toplu sözleşme hakkına doğru olan heyecanı ve dinamizmi tetikleyeceği unutulmamalıdır.

Mevcut yapı içinde uyumsuzluk halleri için tanımlanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kamu işveren heyetinin hakim olduğu bir yapıdan oluşması en önemli eleştirilerden biri olarak dikkat çekmektedir. Bu durum, toplu pazarlık sürecinin eşit şartlarda gerçekleşmesini engellemekte ve kamu görevlileri örgütlerinin pazarlık güçlerini sınırlandırmaktadır. Toplu sözleşme düzeninin kamu görevlileri açısından demokratik haklarını kullanabilmeleri önündeki engellerin kaldırılması, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, çalışma barışının temini ve demokratik gelişim açısından büyük katkılar sağlayacaktır.

## Kaynakça

ÇSGB (2012) 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu 2012, Ankara.

Tuncay, Can (2007) "Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:9, Özel sayı, 157-176.

**Toplu pazarlık gücünün en önemli unsurlarından biri olan toplu sözleşme hakkı, kamu görevlileri açısından haklarını herhangi bir onay makamı olmaksızın belirleyebilmenin şartlarını oluşturmuştur**

# TOPLU SÖZLEŞMEDE YETKİ VE KAPSAM SORUNUNA BAKIŞ

## Giriş

Genelinde sendikacılık özelinde kamu görevlileri sendikacılığı alanı; kuruluşlarına ilişkin yasal dayanakları ve evrensel düzlemdeki ölçütleri aynı olsa da yöntemleri, hedefleri, ilke ve değerleri, kuruluş ve işleyişleri ile nihayetinde öncelikleri farklı olan sendikal örgütlerin rekabetine dayanan bir zemini de ihtiva eder.

Elbette sendikalar, emekçi, çalışan, işçi, kamu görevlisi ya da memur perspektifinde **“ortak hak ve menfaatlerin korunması, geliştirilmesi, artırılması”** noktasında temel bir paradigma üzerinden ortaya çıkıp var olmuşlardır. Ancak bu ontolojik çerçeve, sendikal örgütler arasındaki farklılıkları, çekişmeyi, çatışma veya rekabeti belirli bir kurgu içerisinde, anlamlı ve bihakikın izah etme noktasında -gerek şartlardan olsa da- yeterli değildir. Şüphesiz, emek örgütlerinin var oluşlarına, eylem ve söylemlerine yön veren ilke ve değerleri üzerinden yapılacak başarı değerlendirmeleri, diğer bütün örgütlerde olduğu gibi nihayetinde içe dönük bir süreçtir. Ancak, sendikal örgütlenme, emek terminolojisi, iş, hizmet ya da çalışma alanı, mali, sosyal ve özlük hakları ile çalışma şartları bağlamındaki yeterlikleri ve başarılarının tespiti-örgüt içi unsur ve süreçleri kapsayan fakat- ağırlıklı dışsal değerlendirmeyi gerektirir.

Örgüt ve üye arasındaki ilişki ve iletişimde, ör-

gütün kendi iç dinamikleri, kuralları ve teamülleri belirleyici ve yönlendirici unsurdur. Ancak, üyeleri dahil olmak üzere örgütlenme alanındaki (kamu görevlisi, memur, sözleşmeli personel veya işçi vb.) muhataplar bağlamında sendikal kuruluşun “ortak hak ve menfaatler” çerçevesinde “başarılı” ya da “başarısız” şeklindeki sonuçlar üreten değerlendirmeler/kanaatler/tespitler/tahliller, bir çoğunda kendi iradesinin de katılımcı/paydaş sıfatıyla dahlinin bulunduğu veriler/kurgular üzerinden gerçekleşir. Sendikal örgütlerin var oluş sebeplerini açıklamak ya da diğerleri/rakipleri ile aralarındaki farkı izah etmek için, çok fazla sayıda bileşenin bir arada değerlendirilmesi gerekir. Ancak, bütün bileşenleri tek bir yazı içerisinde değerlendirmek ve etkileri üzerine analiz oluşturmak çok uygun bir yöntem olmadığı gibi konunun hakkıyla değerlendirilmesini de mümkün kılmaz. Buradan hareketle biz, bu bileşenlerden toplu sözleşme bağlamında yetki ve kapsam konusunu ele almakla yetineceğiz.

Yetki konusunu, yetkili sendika tespit süreci üzerinden değil yetkinin ilanı sonrası özellikle de toplu sözleşme masası, iş ve işlemleri üzerinden değerlendireceğiz. Toplu sözleşmenin kapsamıyla ilgili olarak yer, zaman ve özne bakımından değil konu bakımından kapsam değerlendirmesi merkezinde bir çerçeve çizeceğiz.





Her iki konuyu, akademik ya da doktrinsel bir kurguya ihtiyaç duymadan bazen yasal düzenlemeler bazen de fiili durumlar üzerinden incelemek ve irdelemek suretiyle, sendikaların dışsal varoluş noktasında en önemli araçlarından biri olan toplu sözleşme düzleminde “taraf”, “yetki” ve “toplu sözleşmenin kapsamı” gibi kavramlar üzerinden ülkemizdeki kamu görevlileri sendikacılığında sendikal yetki ve toplu sözleşme kavramlarına dair rasyonel portreye ve idealist arayışa dair bir tartışma zemini oluşturmaya çalışacağız.

### **A. Örgütlenmede Yetkili Sendika Toplu Sözleşmede de Yetkili mi?**

#### **Sendikal Mücadelenin Anka Kuşu; Yetki**

Yetki; sendikal örgütün kendisini ifade etme becerisine, ilke ve değerlerine, yeterliklerine ve oluşturduğu fırsat ve imkanlara örgütlenme alanında hizmet görenleri/görev yapanları/çalışanları ikna etme, dahil etme başarısının üye sayıları üzerinden “birinci”, “en çok üyeye sahip” sendika sıfat(lar)ıyla sonuçlanmasıdır. Daha

çıplak bir ifadeyle yetki, rakiplerini üye sayısı yönüyle geride bırakmak, ortak hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi noktasında emanetin, icracı sıfatının, pazarlık yapma iradesinin, hizmet görenleri/emekçileri/çalışanları temsil görevinin, toplu sözleşmede taraf sıfatı başta olmak üzere çeşitli platformlarda kendi örgütlenme alanında öncelikle bazen de mutlak muhatap alınma imkanının edinilmesidir. Yetki, sendikal örgütlerin dış özneleri açısından “başkasını muhatap alamama” sınırlaması üretirken, sendikal örgütün iç alanı ve unsurları açısından “öncelik üyeleri olmak üzere emek tarafına dönük kazanımlar üretme ve hakları koruma sorumluluğu ve görevi” olarak tezahür eder. Yetki, toplu sözleşme sürecinde işveren tarafın karşısındaki diğer “eşit taraf” olma ehliyeti ve hakkıdır. Şüphesiz, yetkili sendikal örgüt olmanın sağladığı başka hak, görev ve sorumluluklar da vardır. Ancak, bu yazının konusu yetkinin sağladığı haklar, imkanlar, görev ve sorumluluklar değil başta dış özneler ve ilgili yasal düzenlemeler olmak üzere “yetkili sendika ya da konfe-

derasyon” sıfatının kavramsal ve maddi içeriği ve görünümüdür. Diğer taraftan, sendikal kuruluşların, “yetkili” sıfatını elde etmeden yapabileceği, yapması beklenen görev ve sorumlulukları da vardır. Bu çerçevede, üyeleri adına dava açma hakkı, kamuoyu baskısı oluşturma, farkındalık zemini üretme, sosyo-politik, sosyo-kültürel, sosyo-ekonomik ve diplomatik ve insani meselelerde üçüncü göz olarak kanaat, algı ve tepkisel zemin oluşturmak da sendikal kuruluş olmanın doğal kurgusunda var olan yetki, sorumluluk ve haklardır.

### **4688 Sayılı Kanunun Kararsızlığı yada Ürkekliliği; Yetkili Sendika Yerine En Çok Üye Kaydeden Sendika**

Yetkili sendika olmak, hem kamu görevlileri hem de işçi sendikacılığında “örgütlenme hakkı” bağlamında -başarılı- bir sonuç olmakla birlikte toplu pazarlık/sözleşme hakkı” bağlamında sonuçtan ziyade bir süreç verisi, başlangıç imkanıdır. Yetkili sendikal örgüt olmak, örgütlenme bağlamında amaç iken toplu sözleşme zemininde “özne olma” fırsatı sunan araçsal bir nitelik taşır. Bu aracın toplu sözleşmede, emek tarafının beklediği/istediği kazanımları ve mevcut haklara ilişkin korumaları üretmesi, öncelikle yasal ve fiili zeminde “yetki” kavramının olması gereken şekilde ve olmazsa olmazlarıyla birlikte tanımlanmasına, kabul edilmesine, bütünselliğinin ve dokunulmazlığının korunmasına, başka sendikal eylem aparatlarıyla güçlendirilmesine bağlıdır.

Bu noktada, sendikal kuruluşların “yetkili sendikal örgüt” olarak belirlenmesi süreci ve bu süreçte yürüttükleri çalışmalar elbette önemlidir. Sendikal kuruluşun yetkiyi elde etmesi, yetkili sendika/konfederasyon olarak tanımlanmasında artık evrensel nitelik kazanmış ölçüt, “örgütlenme alanında çoğunluğu, en çok üyeyi” elde etmesidir. Bir başka ifadeyle, emek tarafındaki öznelerin, o sendikal kuruluşa üye olmak suretiyle güvenlerini ve toplu sözleşme başta olmak üzere temsil platformlarında kendilerinin ve kolektifini teslim etmesidir. Bu alanla ilgili olarak,

“Yetkili sendika nasıl belirlenir?”, “Nasıl ilan edilir?” ve “Sendika açısından yetkili olmak hangi sonuçları üretir?” ve benzeri sayısız soru oluşturulabilir. Bir sonuç ve süreç elemanı olarak “yetkili sendika/konfederasyon” sıfatına dair soruları ve cevaplarını, kamu görevlileri sendikacılığı bağlamında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu özelinde ve Anayasa’nın konuyla ilgili hükümleri genelinde aramak/oluşturmak gerekir. Bu arada, sendikal alanla ilgili diğer iç hukuk hükümleri ile Anayasanın 90 ncı maddesi gereğince uluslararası sözleşmelerin özellikle de İLO normlarının da bu soru ve cevaplarda mutlaka dikkate alınması ve referans kabul edilmesi gerekir. Tabii uluslar arası sözleşmeler ve iç hukuk normları yanında yargı kararlarının da kayda değer ve değerlendirmelerde dikkate alınması gerekli bir bileşen olarak kabulü gerekir.

Ancak, yetki konusunun bütün bu değerlendirici vasfa sahip bileşenler üzerinden incelenip irdelenmesi, özellikle de toplu sözleşme süreci ile yetki arasındaki ilgi/ilişki ağının bu kapsamda ele alınması kesin kararlara, ifade edilebilir bir kanaate ulaşılmasını zorlaştırır kaygısıyla 4688 Sayılı Kanun merkezinde bir değerlendirme yapmak daha uygun olacaktır. Yetkili sendikaların belirlenmesine ilişkin, sendikaların üye sayılarının tespiti, bu tespitin şekli, zamanı ve ilanı ile ilgili hususlara ayrıntılı değinmeksizin şunu ifade etmek gerekir. 4688 sayılı Kanun’da, üye sayılarının tespiti ile yetki arasında doğrudan bir bağlantı kurulmamıştır. Üye sayılarının tespiti, toplu sözleşme açısından yetkili sendika(ları)/konfederasyonu tespit faaliyeti olarak değil gerçekten üye sayılarının belirlenmesi amacıyla yapılır. Zira, üye sayılarının tespiti her yıl 15 Mayıs

**Yetkili sendika olmak, hem kamu görevlileri hem de işçi sendikacılığında “örgütlenme hakkı” bağlamında -başarılı bir sonuç olmakla birlikte toplu pazarlık/sözleşme hakkı” bağlamında sonuçtan ziyade bir süreç verisi, başlangıç imkanıdır**

itibariyle gerçekleştirilirken, toplu sözleşme ise iki yılda bir gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda, üye sayılarının belirlenmesi toplu sözleşmede taraf olarak yer alacak sendikaları ve konfederasyonu belirlemek için yapılmamakta ancak bu sayımlar kullanılarak yetkili sendikalar belirlenmektedir. Kaldı ki; 4688 sayılı Kanun içeriğinde “yetkili sendika” kavramı ya da “toplu sözleşme görüşmelerini yürütmeye yetkili sendika” kavramları hiç geçmemektedir. Kanunda kullanılan kavramlar, “en çok üyeye sahip” veya “en çok üye kaydeden” sendikalar şeklindedir. 4688 sayılı Kanunda “yetki” kavramı kullanılmamasına ve en çok üyeye sahip/en çok üye kaydeden kavramları kullanılmasına rağmen sendikal örgütlerin “yetki” kavramını tercih etmesi, işçi sendikacılığı terminolojisinin kamu görevlileri sendikacılığına dönük geçişkenliği ile ilişkilidir.

**4688 sayılı Kanunda “yetki” kavramı kullanılmamasına ve en çok üyeye sahip/en çok üye kaydeden kavramları kullanılmasına rağmen sendikal örgütlerin “yetki” kavramını tercih etmesi, işçi sendikacılığı terminolojisinin kamu görevlileri sendikacılığına dönük geçişkenliği ile ilişkilidir**

Kamu görevlileri sendikacılığının Anayasal dayanaklarını oluşturan Anayasanın 51 nci ve 53 üncü maddelerinde de; yetki, yetkili sendika, yetkinin belirlenmesi ve yetkinin kapsamı gibi terminolojik bir çerçeve oluşturacak herhangi bir hüküm/kavram bulunmamaktadır. Gerek yasa koyucu gerekse anayasa koyucu iradenin, kamu

görevlileri sendikacılığında “yetki”, “yetkili sendika/konfederasyon” kavramlarını kullanmaktan kaçınmasının nedenine ilişkin bir veri/kanat henüz oluşmamıştır. Gerek Anayasa gerekse 4688 Sayılı Kanun’da kullanılmamasına rağmen biz bu yazının bundan sonraki bölümlerinde de “yetki” kavramını, fiili kullanım kapsamına uygun olarak kullanmayı tercih edeceğiz.

## **4688’den Farklı Önermeler;**

**En çok üye sende olmasa da toplu sözleşmede “taraf” olabilirsiniz**

**Taraf olabilirsiniz yetkili asla**

**Yetkili (en çok üyeye sahip) olabilirsiniz ancak taraf sıfatını kaybedebilirsiniz**

**Rakibin Varsa; ne masadan kalk ne de masaya oturmamazlık yap.**

Kamu görevlileri sendikacılığında yetki konusunda 4688 Sayılı Kanun hükümleri oldukça açıktır. Yetkinin tespit ve ilan süreçleri, yetki ve toplu sözleşme ilişkileri, diğer bütün konulara etki eden “en çok üyeye sahip sendika” -yetkili sendika- sıfatının toplu sözleşme masasında kaybedilmesi vb. birçok konu ayrıntılı ya da genel bir çerçeveye düzenlenmiştir.

4688 Sayılı Kanunun “**Sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri**” başlıklı 19 uncu maddesinin ilk fıkrasında “**Kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonlar, bu Kanundaki hükümler çerçevesinde, toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olmaya yetkilidir.**” hükmüne yer verilerek yetki; ivedilikle ve asli bağlamda “toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olma” önceliğinde tanımlanmıştır. Kanunun sonraki birçok maddesinde 19 uncu maddenin ilk fıkrasındaki bu hükümle olumlama ya da yok sayma ilişkisi kuran hüküm bulunduğunu da ifade etmek gerekir. Yetkili sendika/konfederasyon yerine “en çok üyeye sahip sendika/konfederasyon” gibi kavramsal olarak farklı tercihde bulunan 4688 Sayılı Kanun’da üye sayısının fazlalığı ile kamu görevlilerini temsil hakkı/yetkisi/sorumluluğu arasındaki ilk ilişki, “**Yönetime katılma**” başlığı altında Kamu Personeli Danışma Kurulu’nun düzenlendiği 21 nci madde ile yapılmıştır. Maddeyle Kurul’da kamu görevlilerinin “**en çok üyeye sahip üç konfederasyon**” ve “**her hizmet kolunun en çok üyeye sahip sendika**” tarafından temsil edileceği hüküm altına alınmıştır. Kamu Personeli Danışma Kurulu’nda kamu görevlilerinin bütünü temsil edecek konfederasyonun tespitinde, en çok üyeye sahip/





yetkili konfederasyon yerine üçlü bir organizasyon öngörülmüş ve “en çok üyeye sahip üç konfederasyon” ibaresiyle “yetki” kavramı ve kapsamından ilk ciddi sapma bu hükümde gerçekleşmiştir.

Kanunun 21 nci maddesinde Kamu Personeli Danışma Kurulu’nda yer alacak konfederasyon belirlemesini “en çok üyeye sahip üç konfederasyon” kavramıyla yapan kanun koyucu, hem aynı maddede hem de Kurum İdari Kurulları’nın düzenlendiği 22 nci madde de sendikaların temsil yetkisinde “en çok üyeye sahip sendika” saptaması yapıyor. Bunlar ışığında kanun koyucunun konfederasyon temsilinde “yetki” kavramıyla açıklanması mümkün olmayan bir şekilde “üçlü bir yapı/en çok üyeye sahip üç konfederasyon” kurgusunu esas alma yönündeki eğilimini temsil/katılım odaklı maddelerden itibaren ortaya koyduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bir başka tespit olarak; konfederasyon düzleminde

“çoğulcu” bir zeminde ele alınan yetki, sendika düzleminde ise “çoğunlukçu” bir kurguyla düzenlenmiştir. Bir anlamda, konfederasyonlarda “zorunlu üçüz topluluğu” üreterek, yetkinin telkiciliği, yetkinin teklifi ve yetkinin tek özneli olması şeklinde evrensel duruştan –makul ve makbul bir gerekçe olmaksızın- başka bir tercih ortaya konmuştur.

Kanun koyucu, sendikaların “yetki” ile ilişkisinde “en çok üyeye sahip/en çok üye kaydetmiş sendika” kavramlarına odaklanmış, hem katılım hem temsil hem de yetki bağlamında –aynı anda ve zeminde- birden fazla sendikanın yer almaması yönünde irade ortaya koymuştur. İşyeri sendika temsilcisi ve sendika işyeri temsilcisi gibi kavramsal farklılıkları da içinde barındıran 23 üncü madde de” en çok üye kaydetmiş sendika” kavramı ve bu sendikaya tanınmış olan “işyeri sendika temsilcisi” seçme hakkına yer verilmiştir. Diğer sendikalara da temsilci bu-

lundurma/belirleme imkanı verilmiş ancak bu temsilcinin “sendika işyeri temsilcisi” sıfatına sahip olacağı hüküm altına alınmıştır. Bu boyutuyla yetkili sendika ile temsilcisi arasındaki ilişki kavramsal ve içerik düzeyinde farklı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Kanun koyucunun temsil/katılım/yetki açısından konfederasyonlar için ayrı, sendikalar için ayrı tercihte bulunmasına yönelik olarak; ne kanun metninde, ne ilgili maddelerin gerekçelerinde, ne de Meclis komisyonları ile Meclis Genel Kurulunda deklare edilen görüşlerde “neden” sorusuna cevap verecek bir açıklayıcı cümle/kural/hüküm bulunmamaktadır.

Katılımcılık temelli oluşumlar, platformlar, kurul ve komisyonlar açısından daha fazla sayıda katılımçıya, daha yüksek bir temsil oranına ulaş-

**Toplu sözleşmede yetkili konfederasyon ve sendikaların belirlenmesi, yetkinin kullanılma şekli, uyumsuzluklarda hakeme başvurma gibi birçok konu, “tedbir”, “yedekleme”, “ikame unsurlar”, “rakiple korkutma” ve “zoraki muhataplık” gibi sonuç hükümleri üreten kaygılar üzerinden kaleme alınmıştır**

mak hem istenen hem de olması gereken bir durum olarak görülebilir. Ancak, yarışma, rekabet, farklılıklara dayalı ve sonuca etkili taraf ilişkilerinin bulunduğu zeminler için aynı tespiti yapmak, doğru olmayacağı gibi mümkün de değildir. Yarışma veya rekabete dayalı olarak doğrudan ya da bağıl olarak elde edilmiş bir “birincilik”, “önde olma”, “en fazla” ya da “en çok” olma durumunu yok sayan ya da zayıflatan her kural, iş ve işleyiş, bir süre sonra gerginlik, çatışma alanı olur ya da yapılır. Bu gerçekten hareketle, kamu görevlileri sendikacılığı alanında yet-

kili sendika/konfederasyon, toplu sözleşmede taraf yetkisi, imza ve itiraz yetkisi gibi konuları, kuralları ve işleyişi bu perspektifle incelemek, irdelemek, eleştirmek ve gerektiğinde değiştirmek yararlı olacaktır.

Konunun bu noktasında bir hususun altını özellikle çizmek ve bir gerçeği yeniden hatırlat-

makta fayda var. 4688 Sayılı Kanunun toplu sözleşmeye ve toplu sözleşme sürecine dair hükümlerinin tamamı, temel hak ve özgürlüklere, devletin demokratikleşmesine, sivilleşmesine, hukukun üstünlüğü beklentilerine ve nihayet devlet- birey, devlet-sivil toplum ilişkilerine dair “devrim niteliğinde” sayılabilecek değişikliklerin gerçekleşmesini sağlayan 2010 Anayasa değişikliği referandumuyla kabul edilen ve “kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının anayasal teminata sahip olmasını sağlayan” hükümlere dayalı olarak yürürlüğe konulmuştur. Anayasanın 53 üncü ve 128 nci maddelerinde yapılan değişiklikler çerçevesinde 4688 sayılı Kanun’da gerekli değişiklikler yapılarak yürürlüğe girmiştir. Darbe ürünü ve darbeci zihniyet bakiyesi olduğu konusunda mutlak bir toplumsal uzlaşının olduğu 82 Anayasası’nın içeriğine ilişkin en net tanım, “tepki anayasası” olmasıdır. 82 Anayasası, millete, iradesine, inancına, millet egemenliğine, demokrasiye, özgürleşme ve sivilleşmeye dair “kutsal devlet” ve “risk kaynağı vatandaş/birey” kaynaklı tepkisel zeminler üreten hükümler topluluğu olarak yürürlüğe girmiştir. Bu böyle olmasına ve Anayasanın bu niteliklerinin millettten ve devletten alıp götürdüklerine ağır bedeller ödeyerek yakın tanıklık edenler iktidarda bulunmasına rağmen, temel hak ve özgürlükler kapsamındaki toplu sözleşme hakkı düzenlemesinin “kayıp anayasası” kavramını haklı kılacak bir içerikle düzenlenmesi ilginçtir. Daha da ilginç, söz konusu Anayasa değişikliğini hazırlayan ve referandum sürecinde de kabul edilmesi için büyük çaba sarf eden hükümet kanadının kabul edilen anayasa değişikliğine dayalı ikincil mevzuat düzenlemelerinin hemen tamamında, toplu sözleşme hakkıyla doğrudan ya da dolaylı ilgisi olan kişilere/kitlelere dair tedirginlik temelli bir strateji benimsemesidir. Bu tercih, hem hakların algılanması ve kullanılması hem de bu hakların inşası üzerinden yeni haklara kapı açılması imkan ve fırsatlarının da oluşmasını engelleme alanı da üretmiştir. Toplu sözleşmede yetkili konfederasyon ve sendikaların belirlenmesi, yetkinin kullanılma şekli, uyumsuzluklarda hakeme başvurma gibi birçok





konu, “tedbir”, “yedekleme”, “ikame unsurlar”, “rakiple korkutma” ve “zoraki muhataplık” gibi sonuç hükümleri üreten kaygılar üzerinden kalemle alınmıştır. Bu noktada, toplu sözleşme ve yetki kavramlarına ilişkin tespitleri, eleştiri ve önerileri mevcut kanun ve maddeleri üzerinden yapmak daha yararlı olacaktır.

4688 Sayılı Kanun, üye sayıları tespitinin, yetkili sendikayı belirlemek için yapılmadığını üye tespitinin her yıl, toplu sözleşmenin ise iki yılda bir yapılmasını öngörmek suretiyle farklı bir pencereden ortaya koymuştur. Kaldı ki, daha önce belirtildiği gibi Kanun; “yetkili sendika”, “toplu sözleşme yetkisine sahip sendika” gibi kabul görmüş ve sendikal zemine daha uygun kavramları kullanmaktan kaçınmıştır.

Sendikaların, üye sayılarının tespitine ilişkin süreç sonrasında yayımladıkları basın açıklamalarında, gerçekleştirdikleri basın toplantılarında “yetkili sendika” kavramını kullanmaları bilinen bir gerçektir. Benzer bir şekilde, işçi sendikacılığında da “yetkili sendika” kavramı ya da “toplu sözleşmeye yetkili sendika” kullanılmaktadır. Ancak, 4688 Sayılı Kanun’da toplu sözleşme

masasında yer alan konfederasyon ve sendikalarla ilgili olarak “toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olma yetkisi” kavramı tercih edilmiştir. Yetkili sendika şeklinde daha kapsayıcı ve alan üretici bir sıfat yerine “taraf yetkisi” ve sonrasında “imza yetkisi” şeklinde tartışma zemini üretecek tercihlerde bulunulmuştur. 4688 sayılı Kanunun “**Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi**” başlıklı 29 uncu maddesinde “taraf” ve “imza” bağlamı üzerinden bir terkip ortaya konmaya çalışılmıştır. Fakat, madde başlığında “taraflar” ve “imza yetkisi” kavramları kullanmak suretiyle hüküm içeriğinde terkipten ziyade karmaşa olduğu mesajı verilmiştir. Kanunun 29 uncu maddesi;

**“Toplu sözleşme görüşmelerine kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti katılır. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas**



alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere onbeş üyeden oluşur. Heyet Başkanı ve temsilciler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlamasından onbeş gün önce konfederasyonlar tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Heyet Başkanlığı sıfatını haiz konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde Heyet Başkanlığı yetkisi, en çok üyeye sahip ikinci sırada bulunan konfederasyon temsilcisi tarafından kullanılır. Her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek temsilcinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde aynı hizmet kolunda en fazla üyeye sahip ikinci sırada bulunan kamu görevlileri sendikası temsilcisi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil edilir.

**Toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu gö-**

**revlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi yetkilidir.**

**Bu madde hükümlerine göre toplu sözleşmenin imzalanan bölümlerine ilişkin Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.”** hükümlerine yer verilmiştir.

Toplu sözleşme masasında kimlerin özne olacağı, her iki heyetin başında kimlerin olacağı, masaya oturmama, masadan çekilme hallerinin nasıl değerlendirileceği ve ne şekilde uygulama yapılacağı gibi birçok soruyu cevaplandıran geniş kapsamlı bu hüküm; “kanun yazma tekniği açısından maharet”, “hukuka ve evrensel ilkelere uygunluk noktasında vahamet” gibi iki farklı özelliği bir arada taşımaktadır.

Kanunun 29 uncu maddesi hüküm başlığından itibaren sorun üretmektedir. Hizmet kollarında en çok üyeye sahip sendika tanımı yapılırken, konu konfederasyon olduğunda ise ilginç bir

şekilde en çok üyeye sahip üç konfederasyon deniyor. Bağlı sendikaların üye sayısı toplamı itibarıyla en çok üyeye sahip konfederasyona Kamu Görevlileri Sendikaları Heyet Başkanlığı görevini vermek suretiyle bir denge oluşturmaya çalışıyor kanun koyucu. Hukuken sorunlu olan bu düzenleme, fiilen sorunlar üretme kapasitesini harekete geçirdiğinde toplu sözleşme düzeni yanında örgütlenme zemininde de kırılan bir yapı üretir. Bugün kamu görevlileri sendikacılığı alanındaki on bir hizmet kolunun tamamında Memur-Sen Konfederasyonu'na bağlı sendikalar yetkili (düzeltiyorum; en çok üyeye sahip) sendika konumundalar. Bağlı sendikaların üye sayısı toplamı itibarıyla de Memur-Sen, ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonların toplamından da fazla üye kaydetmiş durumdadır. Buna rağmen, ikinci (Kamu-Sen) ve üçüncü (KESK) sıradaki konfederasyonlar da bu hüküm nedeniyle toplu sözleşme masasında ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti üyeleri arasında olacaklar. Peki niçin? İşte bu sorunun makul ve makbul bir cevabını bulmak kolay değil hatta mümkün değil. Toplu sözleşme, temelde eşitler arası bir süreç ve bu eşitlik sürecin bütün aşamalarında varlığını sürdürmesi gerekirken, bizzat kanun koyucu eliyle bu eşitlik, hiç sağlanmayacak şekilde bozuluyor. Eşitlik, sendikal örgütler aleyhine ve doğal olarak da kamu görevlileri aleyhine bozuluyor. Yetkili (bağlı sendikalarının toplam üye sayısı itibarıyla en çok üyeye sahip) konfederasyon yanında ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonların da masanın özneleri arasında yer alması, yetki kavramını değersizleştiriyor. Yetkinin elde edilmesi sürecindeki emeği, iradeyi ve örgütsel işbirliği zeminlerini yok sayıyor. Tabi bir de toplu sözleşme sürecinin bütün aşamalarında “yetkili konfederasyonun”, rakip/muhalif/yetki mağlubu iki konfederasyon tarafından taciz edilme, teklif ve taleplerinin hem masada hem de kamuoyunda tahrif edilme riskleri üzerinden yapay baskıya muhatap olması durumu var. Yetkili konfederasyonun yetkisini ancak toplu sözleşme görüşmelerinin son bölümünde uzlaşma/uzlaşmama, imzalama/imzalamama veya uzlaşmazlık halin-

de Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurma/başvurmama kullanabildiği fakat pazarlıkta paylaşmak zorunda kaldığı bir düzenin eşitler arası pazarlık olduğunu söylemek mümkün değildir. Toplu sözleşme masasında yetkili konfederasyona ilave olarak, ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonların masada yer alması, kamu görevlilerinin talep ve tekliflerinin masada tek ağızdan ve güçlü argümanlarla ortaya konmasına engel olduğu gibi yetkili konfederasyon da -katlanmak zorunda olmadığı- bir yapay baskıyla toplu sözleşme sürecini yönetip yürütmek zorunda bırakılmıştır.

On bir hizmet kolundaki yetkili sendikalar ve yetkili konfederasyon olmak üzere toplamda on iki kişiden oluşması gereken Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, ikinci ve üçüncü konfederasyonun dahil edilmesiyle on beş kişiye çıkarılmıştır. Pazarlık sürecinde, söz konusu iki konfederasyonun tartışmalara, uzlaşmaya, uzlaşmazlıklara müdahil ya da muhalif olması dahi açık bir “eşit taraflar” konumu ihlalidir.

İkinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonun masada yer almasında, eşitler arası olma halini bozan nedir? diye sorulabilir. İkinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonlar yetkili değil fakat taraflar.

Sonuçta yetkili konfederasyonun rakipleri ve muhalifi olmasına rağmen masada yer alıyorlar. Kamu İşveren Heyeti ise iktidar partisinden ve ona bağlı bürokrasiden oluşuyor. Gerçekten eşitler arası bir süreç işletilmek hedefleniyorsa; Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nde ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyon yer almamalı ya da Kamu İşveren Heyetine Mecliste temsil edilen (hadi grubu bulunan diyelim) partiler de dahil edilmeli. Esas olan ve olması gereken her iki tarafın da rakipleri ve muhalifleri olmadan

**Toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi yetkilidir**



yetkili sıfatıyla toplu sözleşmeyi eşitler arası pazarlık olarak yürütmesidir. Ancak, sözleşmenin emek tarafı, rakibi ve muhalifiyle oturmak zorunda bırakılıyorsa işveren tarafı da rakibi/muhalifi yani diğer partilerin de olduğu bir heyetle masada yer almalı. Bu teklif, çok absürd ve zorlama gelebilir. Ancak, işveren tarafının bir koalisyon olarak Heyet oluşturması, emek tarafının üç konfederasyonlu bir koalisyon olarak masada yer almasından daha anlamlıdır. Nihayetinde kamu görevlilerine yönelik toplu sözleşme, başta Bütçe Kanunu olmak üzere birçok kanundan öncelikli olarak uygulanacak hükümler içermek

**Doğru olmayan, anormal görünen hatta bütünüyle yanlış olan, toplu sözleşme masasından çekilen, kalkan, oturmayan konfederasyon ve sendikaların, sendikal eylem/strateji üretmek suretiyle pazarlık gücünü artırma imkanlarının yok edilmesi ve bununla yetinilmeyip yetkilerinin de yok sayılmasıdır.**

yanında kamu maliyesinden kamu görevlilerine aktarılabilecek toplam tutarı ve Bütçe bağlamında oluşacak yükü de belirlemektedir. Bu anlamda, Bütçenin Meclis tarafından yapıldığı da dikkate alındığında; konfederasyonların üçlü oturmasına yönelik itirazlara olumlu cevap veremeyenlerin, Kamu İşveren Heyeti'nde siyasi temsilin Bakan yanında Mecliste grubu bulunan parti temsilcilerini içermesine olumlu yaklaşacaklarını öngörmek yanlış olmayacaktır.

Toplu sözleşmede taraflar (yetkili taraflar) arasında eşitliğin bozulmasına neden olan çerçeve bununla sınırlı da değildir. 29 uncu maddenin devamında yer alan hüküm cümleleri, -bozulmuş- eşitliğin itibari ve görsel olduğu algısı oluşturmaktadır. Kanun koyucu; Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin "yetkili" öznelerine yani yetkili konfederasyon ve yetkili on bir sendikaya; "masayı terk etmeyin, ederseniz rakibiniz "yetkili" kabul edilir ve toplu sözleşme sürecine onunla devam edilir" tehdidi üretmiştir.

Burada esasen iki hususun altını çizmek gerekiyor; **"toplular sözleşme masasını terk etmek"**,

**"masadan kalkmak"**, **"görüşmelere belli gerekçelerle ve belli şartların yerine getirilmesi kaydıyla ara vermek"**, **"toplular sözleşme görüşmelerinden çekildiğini deklare etmek"** gibi eylem ve stratejiler de toplu sözleşmenin/pazarlığın bir parçası değil midir? Ontolojisinde eylemlilik olan bir örgütlenme modelinin, emek hareketinin emeğin değerinin artırılması zeminini olan toplu sözleşme sürecinde/masasında "eylemsizliğe zorlanması", pazarlık gücünün azaltılmasıdır. Kaldı ki; kanun koyucu konfederasyon ve sendikaların masadan kalkmasını, masayı terk etmesini "muhtemel beklenti" olarak görmüş olmakla esasen bir hakkı yok saydığını ve bu yolla da toplu sözleşme hakkının fiili kullanımına ilişkin sınırlama getirdiğinin farkındadır. Aksi halde, masaya oturmama, çekilme, terk etme gibi unsurların/eylemlerin sadece emek tarafı/sendikal örgütler için değil Kamu İşveren Heyeti için de öngörülmesi ve düzenlenmesi gerekirdi. Kanun koyucunun bu takdiri, Kamu İşveren Heyeti'nin masaya oturmaması, çekilmesi, görüşmelere katılmaması şeklinde eylemde bulunmayacağı yönünde varsayımdan ziyade böyle bir durumun/eylemin olağan akışa ve beklentilere ve yürütme erkiyle bağlantılı heyetin bu tip protesto üretme potansiyeline sahip olmadığı verilerine dayanmaktadır. Bu yönüyle kanun koyucunun Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında, masaya oturmama, masayı terk, çekilme ya da başkaca bir eylem yönüyle benzerlik/ilişki kurmaması normal bir yaklaşım olarak görülebilir. Doğru olmayan, anormal görünen hatta bütünüyle yanlış olan, toplular sözleşme masasından çekilen, kalkan, oturmayan konfederasyon ve sendikaların, sendikal eylem/strateji üretmek suretiyle pazarlık gücünü artırma imkanlarının yok edilmesi ve bununla yetinilmeyip yetkilerinin de yok sayılmasıdır. Toplu sözleşme görüşmelerine katılmayan ya da çekilen sendikal örgüte, kanun koyucu aracılığıyla verilen gözdağı, sendikal kuruluşlar için toplular sözleşme masasına oturmayı "hak" ve "yetki" olmaktan çıkarıp doğrudan "sorumluluk" ve "görev" olarak gören bir anlayışın varlığını tescilliyor.



Toplu sözleşme görüşmelerine katılmayan, katılıp çekilen en kestirme ifadeyle masanın diğer tarafına rest çeken sendika/konfederasyon, “görevini/sorumluluğunu ihmal eden/yerine getirmeyen sendika” olarak mimlenip sahanın ve masanın dışına itiliyor. Bununla da yetinilmiyor, toplu sözleşme masasında boşalan koltuğa “ikinci sıradaki sendika” etiketiyle “rakip” ve “muhalif” sendika oturuyor. Kamu görevlilerinin yetki vermediği ve bu yüzden de ikinci sırada olan sendikanın, kamu görevlilerinin de oylarıyla şekillenen kanun koyucu eliyle toplu sözleşmenin tarafı haline getirilmesi, “eşitler arası toplu sözleşme” ilkesinin daha başlangıçta ihlal edildiğini gösteriyor. Tabi bir de, kanun koyucunun öngörmediği/yakıştırmadığı/olmayacağına emin olduğu Kamu İşveren Heyeti’nin masaya oturmaması, masayı terk etmesi durumu var. Böyle bir durum gerçekleştiğinde ne olacak? Sendikal örgütlerden hiç biri masaya oturmadığında Bakanlar Kurulu genel hükümlere göre karar verme yetkisine sahip kılınmış. Kamu İşveren Heyeti masaya oturmaz ya da masadan çekilirse toplu sözleşmenin kapsamındaki haklarla ilgili iki yıllık süreçte uygulama, artış, değişiklik kim tarafından belirlenecek. Bu soruya cevap verecek hiç kimse yok demek yanlış ol-

mayacaktır. Çünkü, ne kanun da ne de kıyasen uygulanacak kanun hükümlerinde bununla ilgili bir hüküm yok. Esasen, kanun koyucuya göre de böyle bir soruya ve buna cevap aramaya gerek yok. Farklı düşünseydi, mutlaka buna da bir cevap üretme ihtiyacı hissedirdi.

Esasen toplu sözleşmenin diğer tarafı olan Kamu İşveren Heyeti’nin de üyeleri, üye sayısı ve nihayetinde başkanı çok net değildir. KİH Başkanı ile ilgili olarak kanun koyucu “Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakan” ifadesine yer veriyor. Devlet Personel Başkanlığı yasal çerçevede Başbakanlığa bağlı fakat fiili çerçevede son dönem Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlığı ile ilişkilendirilmiş durumda. Bu KİH ile ilgili ilk belirsizlik. Bir başka belirsizlik ise KİH’de kimlerin olacağı. Mutlak olması gereken üyeler/temsilciler var. Bir de takdire dayalı üyeler var ve bunların sınırı belli değil. Ba(ş)kan’ın uygun göreceği Bakanlık temsilcilerinin sayısına ilişkin bir sınırlama olmadığından Kamu İşveren Heyeti’nin üye sayısına ilişkin nihai bir rakam vermek mümkün değil. Bu da toplu sözleşme masasının tarafları arasında eşitliğin olmadığı algısı üretecek bir başka çerçeve olarak karşımıza çıkıyor.





## Ara Sonuç;

Toplu sözleşmenin öznelerinin belirlenmesinde temel kavram olan “yetki” konusunda 4688 Sayılı Kanun ilginç bir şekilde “yetki” gibi iddialı kavramlar yerine “en çok üyeye sahip”, “en çok üye kaydeden” şeklinde tespit kavramlarını tercih etmiştir. Bu durum, kanunun bütününde toplu sözleşme sürecinde yetkinin bir şekilde kaybedilmesi, değersizleştirilmesi gibi riskler bulunduğu bilinçli bir tercihin varlığına işaret ediyor. Ancak, sendikal örgütlenmenin, sendikal mücadelenin ve sendikal aidiyetin olağanüstü bir zemine muhatap olmaması açısından 4688 sayılı kanun’da “yetki” kavramının kullanılması başta olmak üzere hem işçi sendikacılığı alanı hem de sendikal alana ilişkin evrensel birikim ve ilkeler de gözetilerek toplu sözleşme ve yetkili sendika/konfederasyon arasındaki ilişkilendirmeleri sorunsuz hale getirecek kapsamlı bir değişiklik yapılması gerekiyor. Bu yapıldığında, katılımcı demokrasi paradigmasının ve eşitler arası müzakere becerisinin bütün toplum katmanlarında ve yasa dışı alana kayma riski bulunmayan bütün sivil toplum kuruluşlarında “devlete”, “hükümete”, “siyasete”, “demokrasiye”, “demokratik çözüm yollarına” olan inanç

artacaktır. İşin soyut kısmına ve genele şamil bu yararları dışında 4688 sayılı Kanun’da yukarıda yer verdiğimiz aksaklıkların, haksızlıkların ve eksikliklerin giderilmesini sağlayacak değişiklikler; yetkili sendika/konfederasyon, sendikal eylem, toplu pazarlık, eşitlerarası görüşme, toplu sözleşmenin kendisinin de bir eylem alanı olması gibi sayısız evrensel sendikal gerçekliğin/düşüncenin en yalın halleriyle ülkemiz kamu görevlileri sendikacılığı alanında olmasını sağlayacaktır.

## B) Toplu Sözleşmenin Kapsamı

### Toplu Sözleşmenin Konu Bakımından Kapsamı

Toplu sözleşmenin hem hazırlık, hem görüşme hem de uygulama aşamasında görünmeyen fakat varlığını en ağır şekilde hissettiren (abartısız bir deyişle anahtar) kavramlardan biri “toplular sözleşmenin kapsamı”dır. Sözleşmenin tarafları olarak kamu görevlileri sendikaları/konfederasyonları ile Kamu İşveren Heyeti’nin masaya ne getireceği, nasıl getireceği, masaya getirilen talep ya da teklifin sözleşmenin konusu olup olmayacağı ve birçok önemli konu “kapsam” etiketinin toplu sözleşmede ne kadar önemli olduğunun da delilidir.

Toplu sözleşmenin kapsamı, masada nelerin ko-

nuşulacağı yanında toplu sözleşmeyle nelerin değişebileceği yönünde de belirleyici unsurdur. Evrensel düzlemde, emek ve iş arasında bağlantısı olan, doğrudan ya da dolaylı olarak emek tarafıyla, iş alanıyla, çalışan, işçi ya da kamu görevlisi'nin iş-ücret, çalışma ortamı-çalışma şartları, insan- emek dışı ücretler/imkanlar/sosyal yardımlar gibi bir çok konu başlığı ve ilişki ağı toplu sözleşmenin etki, gündem ve kapsam alanı içerisinde değerlendirilir. Türkiye'de işçi sendikacılığının toplu iş sözleşmesi çerçevesinde buna büyük oranda riayet edilmiştir. Elbette, işçi sendikacılığının, sendika ve konfederasyonlarının toplu iş sözleşmesinin konu bakımından kapsamıyla ilgili talepleri, öneri ve eleştirileri vardır. Ancak, işe alınma şartlarından, çalışma ortamına, çalışma şartlarından, izin ve tatil imkanlarına, ödüllendirme ve cezalandırma gibi bir çok konu ve başlık toplu iş sözleşmelerinde hüküm olarak yer almıştır. Soyut hükümler ya da geçmiş uygulamalar kaynaklı sıkıntıları, eksikleri ilerleyen süreçte gidermek noktasında toplu iş sözleşmelerinin kendisi birer araç olması hasebiyle işçi sendikacılığının toplu sözleşme zemini evrensel ilke ve değerler açısından da kabul edilebilirlik düzeyine ulaşmıştır.

Kamu görevlileri sendikacılığında toplu sözleşmenin kapsamı bağlamında, işçi sendikacılığının ulaştığı çizginin gerisinde bir durum söz konusudur. Kamu görevlileri sendikal alanında "toplu sözleşme kapsamı" konusu, hem Anayasa'da hem de 4688 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Anayasa'nın 53 üncü maddesinin son fıkrasında "toplu sözleşme hakkının kapsamının" kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Bir anlamda, anayasa koyucu irade, yasa koyucu iradeye güvenini ifade ederek "kapsamın" kanunla belirlenmesinin toplu sözleşme hakkına daha uygun olacağını ifade etmiştir. Durum böyle olmasına rağmen Anayasanın 128 nci maddesinde anayasa koyucu bu iradesinden vazgeçmiş ve kapsama ilişkin bir anayasa hükmü vazetmek tercihinde bulunmuştur. Anayasanın 128 nci maddesinin ikinci fıkrasında; "**Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanma-**

**rı, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.**" Anayasa'nın 128 nci maddesi ile 53 üncü maddesi arasındaki ilişki oldukça kapsamlı bir inceleme gerektirmektedir. Buna girmeyeceğiz. Fakat, 128 nci maddedeki "**malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri**" ibaresinin ihtiva ettiği anlamı ya da anlamları belirlemek gerekmektedir. Anayasa koyucu bu ibareyle, "toplu sözleşmede sadece mali ve sosyal haklar yer alır" mı demek istiyor. Yoksa "toplu sözleşmenin kanuna göre saklı olan hükümleri mali ve sosyal haklarla ilgili olanlardan ibarettir" demek mi istiyor. Lafzi ve gai yorum için elverişli bir çok kaynak var. Genel ve kestirme bir söyleyişle; anayasa koyucunun amacı toplu sözleşmenin kapsamını daraltmak olsaydı 53 üncü madde de "kapsam... kanunla düzenlenir" ifadesine yer vermezdi ve 128 nci madde de daha farklı bir ifadelendirmeyi tercih ederdi. Diğer taraftan, 128 nci maddedeki "mali ve sosyal haklar" ibaresini sınırlandırıcı/toplu sözleşmenin kapsamını belirleyici olarak anlamak/yorumlamak iki nedenle mümkün değildir. İlki, bir hakkın sınırlanmasına ilişkin düzenlemenin hakkın teminat altına alındığı madde içeriğinde veya en geç o maddenin bulunduğu bölüm içerisinde yapılması yönünde bir anayasal yazım çerçevesi var. Bu bağlamda, 128 nci maddenin ikinci fıkrasının son cümlesini toplu sözleşmenin kapsamına yönelik bir sınırlama olarak yorumlamak mümkün değil. Aksi değerlendirme bu genel kurala yönelik oldukça özel bir istisna olur ki, bu neviden bir istisna oluşturma iradesine tekabül eden bir gerekçe, yazılı ve sözlü açıklamalarda hiç yer almamıştır. Bu varsayım üzerinden toplu sözleşmenin kapsamı ile ilgili olarak, Anayasanın

**Genel ve kestirme bir söyleyişle; anayasa koyucunun amacı toplu sözleşmenin kapsamını daraltmak olsaydı 53 üncü madde de "kapsam... kanunla düzenlenir" ifadesine yer vermezdi ve 128 nci madde de daha farklı bir ifadelendirmeyi tercih ederdi**

toplular sözleşme hakkını düzenleyen hükümlerinde değişikliğin yapıldığı dönemde yani 2010 döneminde temel haklara, evrensel ilkelere yönelik genişletici perspektifin mi daraltıcı perspektifin mi esas alındığına bakmak gerekir. Şu nettir ki; içeriğinde 2010 referandumunun da yer aldığı bu dönem, temel hak ve özgürlüklere yönelik yasak ve sınırlamaların anayasal düzlemde dahi son erdirildiği dönemdir. Bu nedenle, Anayasanın bu dönemde yazılan hükümlerini temel hak ve özgürlüklere yönelik kısıtlayıcı bir zeminde yorumlamamak, aksine mümkün olanı da dikkate alarak genişletici bir yorum kulvarı üzerinden değerlendirmek gerekir. Bu bağlamda, esasen Anayasanın 128 nci maddesinde yer alan “malî

**ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri”** ibaresi toplu sözleşmenin kapsamını düzenleyecek olan kanun koyucuya daha geniş bir içerikle düzenleme yapma imkanı veriyor. Özellikle lafzi yorum üzerinden bakıldığında, “toplular sözleşmenin kanuna göre saklı olan hükümleri/öncelikle uygulanacak hükümleri mali ve sosyal haklara ilişkin olanlardır” şeklinde yorumlama yapmak mümkündür. Elbette burada,

**Özellikle lafzi yorum üzerinden bakıldığında, “toplular sözleşmenin kanuna göre saklı olan hükümleri/öncelikle uygulanacak hükümleri mali ve sosyal haklara ilişkin olanlardır” şeklinde yorumlama yapmak mümkündür**

kanuna göre öncelikle uygulanmayacaksa toplular sözleşme hükmü olmasının ne anlamı var denebilir. Bir başka söyleyişle, mali ve sosyal haklar dışında da toplular sözleşmede hükümler olabileceği ancak bu hükümlerin kanunlara göre mutlak öncelikle uygulanma imkanından yoksun olacağı kast edilmiş olabilir ya da böyle yorumlanabilir. Kaldı ki, işçi sendikacılığında imzalanan toplular sözleşmelerinin kanuna göre öncelikle uygulanması şeklinde bir saptama ne anayasa ne de kanun içeriğinde yer almaz. Bu noktada kamu görevlilerinin “statü hukuku” kapsamlı bir istihdam alanında bulunması nedeniyle, bu tip sınırlayıcı/koruyucu/daraltıcı hükümler üretecek yorumlar yapma geleneğinin

devreye girdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Hatta, bu geleneğin bu dönemdeki hararetli savunucuları tarafından da, kendi duruşlarını doğrulatmak adına “yetkili sendika şu kadar sayıda kadro iptal edilsin, şu unvanların kadroları artırılsın, şu konumdaki görevlilerin görevlerine son verilsin” talepleri ile gelse ve Kamu İşvereni de kabul etse ne olur? Hiçbir şey olmaz. Çünkü, hiçbir toplular sözleşme toplular sözleşmeden etkilenen hiç kimseyi, kişiyi, grubu imzalanmadan önceki konumundan daha kötü duruma götürmeyi öngöremez. Zira, toplular sözleşmede aleyhe menfaat yasağı evrensel bir kuraldır. Dünyanın birçok ülkesinde sıfır zamlı sözleşmeler imzalanmıştır. Ancak, eksi zamlı sözleşme imzalanmamıştır. Bu anlamda, mali ve sosyal haklardan başka konuların da toplular sözleşmede yer alması, herhangi bir zarar riski içermediği gibi hem Anayasa 53 ve 128’e hem de evrensel nitelikteki sendikal kural ve uygulamalara daha uygun olacaktır.

Anayasa, toplular sözleşmenin kapsamı hakkında net bir zemin üretmezken ve bu yolla toplular sözleşmenin kapsamının geniş belirlenmesinin yolunu açarken, kanun koyucu 4688 sayılı Kanunla daraltılmış bir toplular sözleşme hakkı çabasını ortaya koymuştur.

4688 sayılı Kanunun toplular sözleşmenin konu bakımından kapsamını düzenleyen 28 nci maddesinde; **“Toplular sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplular sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar.**

**Toplular sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplular sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.**

**Toplular sözleşme hükümleri, sözleşmenin yapı-**

**diği tarihi takip eden iki mali yıl için geçerlidir. 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa göre aylık ödenmekte olanların aylıklarının hesabında da toplu sözleşme hükümlerine göre belirlenen aylık ve taban aylık katsayıları esas alınır. 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamındaki sigortalılık hali esas alınarak bağlanan yaşlılık, malullük veya ölüm aylıklarında yapılacak artışlar hakkında 5510 sayılı Kanunun 55 inci maddesinin ikinci fıkrası uygulanmaz ve bu aylıklar toplu sözleşme hükümlerine göre belirlenen aylık ve taban aylık katsayılarındaki artış dikkate alınarak artırılır.”** hükümlerine yer verilmiştir. Hükümün ilk cümlesinde yer alan “kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak” ibaresi toplu sözleşmenin kapsamının hem belirsizleştirilmesi hem de daraltılması hedeflerini ihtiva etmektedir. Zira, “mali ve sosyal haklar” nelerdir şeklinde tasnif yapmamıza imkan verecek kanun hükümleri bulunan bir mevzuatımız ne yazık ki yok. Daha da ilginç kamu personel sisteminin anayasası olarak kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda “Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı bir bölüm bulunmamakta “Mali hükümler” başlıklı bir bölüm bulunmaktadır. Diğer taraftan, Mali Hükümler” başlıklı bölümde ise hangi hakların mali, hangi hakların sosyal hak olduğu da belirlenmemiştir. Aynı Kanunda “sosyal haklar” adı altında yer verilen maddelerde ise ağırlıklı sosyal güvenlik hukukuna ilişkin hükümler yer almaktadır. Kaldı ki, toplu sözleşme kapsamı çerçevesinde “sosyal hak” diye söylenegele mali karşılığı bulunan alanların hemen tamamı ilgili kanunların veya bunları uygulayan kurumların idari mevzuatlarında “sosyal yardım” şeklinde tanımlanmakta. Aile yardımı, giyecek yardımı, doğum yardımı, yemek yardımı vb. şeklinde. 4688 sayılı kanunda “sosyal hak” kavramı kullanılırken birçok kanunda ve idari mevzuatta “sosyal yardım” ya da sadece “yardım” kavramı kullanılmaktadır. Ana-

yasa, 4688 ve personel mevzuatına ilişkin kanunlar arasındaki bu terminoloji uyumsuzluğunun giderilmesi yanında “mali ve sosyal haklar” kavramlarının uzanacağı çerçevenin mutlaka toplu sözleşmelerle şekillendirilmesi daha uygun olacaktır. Fakat 28 nci maddenin “mevcut kanunlardaki mali ve sosyal haklara ilişkin hükümler” ibaresi toplu sözleşmenin genişletici ve geliştirici yorumlara zemin oluşturacak hükümler içermesini engelleme kapasitesi barındırmaktadır. 28 nci maddenin bu tercihi, toplu sözleşmenin bir pazarlık zemini olmaktan ziyade mevcut rakamların yeniden belirlenmesine ilişkin bir ortak akıl faaliyeti olarak görüldüğü izlenimi uyandırmaktadır. Esasen 4688’in bütününe buna dair ve bu izlenimi doğrulayacak hükümler yok değildir. Ancak, hem birinci dönem toplu sözleşmesi hem de ikinci dönem toplu sözleşmesinin içeriğinde yer alan birçok hüküm, mevcut kanunların hükümleri dikkate alınmaksızın mali ve sosyal hakların miktarlarının artırıldığını ve yeni haklar belirlendiğini gösteriyor. Hatta bununla yetinilmeyip toplu sözleşmenin “mali ve sosyal haklarla” sınırlı olmadığını ispatlayan hükümlere yer verilmiştir. İLKSAN üyeliğinin zorunlu olmaktan çıkarılması, üniversitelerdeki disiplin kurullarında yetkili sendika temsilcisinin bulunması, Turizm Araştırmacısı, Programlayıcı ve Çözümleyici kadrolarındaki kamu görevlilerinin durumu ve kadro unvanlarının düzeltilmesi ve hizmet sınıflarının değiştirilmesi, KİT’lerde konut kira bedeli vb. konular toplu sözleşmenin kapsamının mali ve sosyal haklarla sınırlandırılmasının sadece emek tarafı değil Kamu İşvereni tarafından da benimsenmediğini hatta Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun da benzer düşüncede olduğunu göstermektedir. Toplu sözleşme metinlerinin içerikleri ilerleyen süreçte hem toplu sözleşmenin kapsamını daha da netleştirecek hem de daha zenginleştirecektir. Özellikle, geçmişten bugüne yer almayan bazı yeni hakların kazanılması ve yeni mali , sosyal ve özlük hakları kavram ve uygulamalarının toplu sözleşmede yer alması, toplu sözleşme sürecinin aynı zamanda kamu personel sistemine yönelik bir ortaklaşma, uzlaşma ve yenilen-



me zemini ve süreci haline gelmesine de imkan sağlayacaktır. Tabii burada önemli olan, bütün bunların yapılmasına imkan hazırlayacak olan “toplu sözleşmenin kapsamının” genişletici bir yorumla ele alınması konusundaki mevcut tavrın devam ettirilmesidir.

4688 sayılı Kanunun 28 nci maddesinde kimi maaş, ücret veya yardım kalemlerine ismen yer verilmek suretiyle, toplu sözleşme görüşmelerine yönelik tahdidi bir konu zemini üretme arayışında olan bu hüküm, imzalanan veya Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından belirlenen toplu sözleşme metinleriyle hükmünü yitirmiştir. Maddenin içeriğinde sayılanların toplu sözleşmede yer alması noktasında gerçekleşen uzlaş, toplu sözleşmenin bunlarla sınırlı olmayacağı noktasında da fazlasıyla ve daha yüksek bir kabulde gerçekleşmiş durumdadır.

Toplu sözleşme öncesinde gerçekleştirilen toplu görüşme döneminde de 4688 sayılı Kanun’da benzer sınırlama ve daraltmalar bulunmasına rağmen, ikamet yasağından, ilave kademe uygulamasına, kamu kurum ve kuruluşlarının işyeri olarak düzenlenmesinden daha birçok konu dağıl olmak üzere görüşmelerin kapsamı her geçen yıl daha da genişlemiştir. Aynı durum, toplu sözleşme için de gerçekleşecek ve toplu sözleşmeler, kamu görevlilerinin özlük, mali ve sosyal hakları ile çalışma şartlarını düzenleyen katılımcı demokrasi ürünü metinler olarak ortaya çıkacaktır. Bu noktada, hem sendikal örgütler hem de Kamu İşveren tarafının birbirlerini desteklemesi ve bürokrasinin her konuda belirleyici olma ve etkinliğini kaybetmeme stratejisini de birlikte aşma gayreti içerisinde olmaları gerekir.

Toplu sözleşmenin kapsamının genişlemesi olarak görülen, yazılan ve çizilen esasen “toplu sözleşmenin olması gereken kapsam düzeyine erişmesi” olmalıdır. Toplu sözleşme; sadece emeğin karşılığı olan ücretin veya diğer eklenti hak ve imkanların tutarlarının, adlarının ve uygulama zaman ve sürelerinin belirlenmesine yönelik retorik ya da pratik değildir. Nihayetinde, yeni hakların, yeni imkanların, çalışma alanına, çalışma zamanına ve hatta iş ve ev hayatındaki

dengelerin kurulmasına yönelik aparatların temin edilmesine imkan sağlayan ortak akıl zemini ve belli aralıklarla gerçekleştirilecek beyin fırtınası uygulamasıdır. Bu bağlamda, toplu sözleşmenin kapsamının özellikle de konu bakımından kapsamının daraltılması yönünde refleks üreten ve strateji geliştiren kurumlar/kişiler, çabalarının boşa olduğunu görmeli ve evrensel düzlem dahil kapsamın daraltılmasına direnç gösterenlerin elde ettikleri başarıları mutlaka incelemelidir.

Ülkemizdeki kamu görevlileri sendikacılığının toplu görüşmeden toplu sözleşmeye olan geçişi ve her iki süreçte sendika ve konfederasyonların talep ve teklif listeleri göz önüne alındığında, hiçbir sendikal kuruluşun konu yönünden kapsamı daraltılmış bir toplu sözleşmeye geri dönmeyeceği görülmektedir. Diğer taraftan, kamu görevlileri sendikacılığının bu tavrı yanında Kamu İşvereni’nin de bu teklif ve taleplere yönelik sadece evetlerinin değil hayırlarının da kapsamın daraltılmasına yönelik bir direnç olduğunu söylemek gerekir. Zira, söz konusu hayırların büyük bir bölümü “bunu toplu sözleşmede ele alamayız” ya da “toplu sözleşmenin konusu değil” dışında gerekçelerle toplu sözleşme metnine giremiyor. Bu nedenle, kamu görevlileri sendikacılığı ve sendikaları, toplu görüşme gibi oldukça yavan imkan ve fırsatların bulunduğu bir zeminden bir çok kazanım ve elbette en önemlisi toplu sözleşme hakkı üretmeyi başardığı gibi, 4688 sayılı Kanunun kimi yerdeki sınırlayıcı şablonuna ve kapsama ilişkin belirsizlik çerçevesine rağmen toplu sözleşmenin mali, sosyal ve özlük hakları yanında demokratik haklar ile çalışma şartlarını kapsamını sağlamayı da başaracaktır.

Kamu görevlilerinin hak ve hukukunu esas alan her toplu sözleşmenin; yeni bir hakka, daha geniş bir kapsama ve daha iyi çalışma şartlarına, daha yüksek ücret ve maaşlara, daha fazla sosyal hak ve yardımlara, yeni sosyal güvenlik imkanlarına, demokratik hakların elde edilmesine, insan onurunun daha yüksek bir sorumlulukla korunmasına fırsat ve imkan sağlaması temenisiyle.



# TOPLU SÖZLEŞME BAĞLAMINDA DAYANIŞMA AİDATI

## Toplu Sözleşmenin, Toplu İş Sözleşmesinden Farkı

İş hukuku sistemimizde benimsenen ve toplu iş sözleşmesinden sadece taraf sendika üyesi işçilerin iş sözleşmelerinin yararlanmasını öngören ilke, sendikaların güçlenmesi ve dolayısıyla üyelerinin haklarını en etkili ve güçlü bir şekilde savunulabilmeleri yönünden etkin bir araç olarak düşünülmüştür. Örgütlenme ve sendika güvenliğini ön plana alan bu sistemde negatif sendika özgürlüğünün yani sendika üyesi olma özgürlüğünün zedelenme olasılığının varlığı inkâr edilemez. Bu, birçok çalışanı sendikalara, özellikle taraf sendikaya girmeye zorlayacaktır. Ayrıca, taraf sendikanın üyesi olmayan işçilerle, taraf sendikanın üyeleri arasında birinciler aleyhine durumlar meydana gelebilecektir. Bu durumları önlemek amacıyla olan kanun koyucu 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda toplu iş sözleşmelerinin normatif hükümlerinin etki alanını taraf sendika üyeleri dışına taşımıştır. Kanun, toplu iş sözleşmesine genel bağlılık prensibi olan üyelik dışında, dayanışma aidatı ve teşmil gibi kurumlar getirerek normatif hükümlerin etki alanını genişletmek istemiştir.

İş hukukumuzda benimsenen bu sisteme göre, toplu iş sözleşmesinden bu sözleşmenin kapsamı dâhilindeki işyerinde çalışmakla birlikte, toplu iş sözleşmesinin tarafı olan sendikanın üyesi olmayan işçiler yararlanamazlar. 6356 sayılı Kanunda benimsenen bu temel ilkenin yanında, toplu iş sözleşmesinin tarafı olan sendikanın üyelerinin haricinde, bu sendikanın üyesi olmayan işçilerin de bazı koşullarla taraf sendikanın üyeleri gibi toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanmalarına imkan sağlayan düzenlemeler de yer almaktadır. Bunlardan en başta geleni ve yaygın olanı, 6356 sayılı Kanunun 39 uncu maddesinde düzenlenen toplu iş sözleşmesinden dayanışma aidatı ödeyerek yararlanmadır.

6356 sayılı Kanunun 39 uncu maddesinin birinci fıkrası, toplu iş sözleşmesinden taraf işçi sendikasının üyelerinin yararlanacağını öngörmekte, Kanunun 26 ncı maddesinin dördüncü fıkrası ise kuruluşların kendi faaliyetleri ile üyelerine sağladıkları hak ve çıkarların üyesi olmayanlara uygulanmasının, bu Kanunun yedinci ila on ikinci bölümlerinde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla yazılı onaylarına bağlı olacağını ifade etmektedir.

Öte yandan, Kanunun 25 inci maddesinin ikinci fıkrasında, işverenin, bir sendikaya üye olan



işçilerle sendika üyesi olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında, çalışma şartları veya çalıştırmaya son verilmesi bakımından herhangi bir ayırım yapamayacağı belirtilmiş, aynı fıkrada devamlı, “ücret, ikramiye, prim ve paraya ilişkin sosyal yardım konularında toplu iş sözleşmesi hükümleri saklı” olduğu açıkça belirtilmiştir.

6356 sayılı Kanununun 39/1 ve 25/2. maddelerinde düzenlenen konularda zorunlu bir bağ olduğu ve toplu iş sözleşmesinin normatif nitelikli hükümlerini, iki ayrı grupta göz önüne almak gereği ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle, Kanunun 25/2. maddesi, işverenin bir sendikaya üye olan işçilerle sendika üyesi olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında, çalışma koşulları veya çalıştırmaya son verilmesi bakımından herhangi bir ayırım yapamaz diyerek, işin sevk ve dağıtımında, işçinin mesleki ilerlemesinde, ücret, ikramiye ve primlerinde, sosyal yardım ve disiplin hükümlerinde ve diğer hususlara ilişkin hükümlerin uygulanması veya çalıştırmaya son verilmesi bakımından herhangi bir ayırım yapmasını engellemekle birlikte, “ücret, ikramiye, prim ve paraya ilişkin sosyal yardım konularında” toplu iş sözleşmesi hükümlerini saklı tutarak, işverenin, bu konuda taraf işçi sendikasının üyeleri başta olmak üzere toplu sözleşmeden yararlananlarla yararlanamayanlar arasında bu çerçevede bir ayırım yapılmasına

izin vermektedir.

Diğer bir ifadeyle, belirli bir işyerinde veya işletme bünyesinde uygulanan toplu iş sözleşmesinin “paraya ilişkin” avantajlı hükümlerinden işyerindeki bütün işçiler değil, yalnızca, toplu iş sözleşmesinden yararlanma hakkı bulunan işçiler yararlanabilirler.

Bu noktada, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununda düzenlenmiş “toplu sözleşme” kavramının, kanundaki düzenleniş haliyle “kapsam” itibarıyla “toplu iş sözleşmesi”nden farklılık arz ettiği hemen dikkat çekmektedir.

Anayasanın 128 nci maddesinin ikinci fıkrasında **“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”** hükmü mevcuttur.

4688 sayılı Kanununun 28 inci maddesinin ikinci fıkrasında ise **“Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz”** hükmü bulunmaktadır.

Kısaca, 6356 sayılı Kanundaki **“Toplu iş sözleşmesinden taraf işçi sendikasının üyeleri yarar-**

**lanırlar”** hükmü gereği, toplu iş sözleşmesinden sadece sözleşmenin tarafı olan işçi sendikasının üyeleri yararlanabiliyorken, 4688 sayılı Kanun kapsamında akdedilen toplu sözleşmelerden taraf sendika üyesi olup olmadığına bakılmaksızın tüm kamu görevlileri istifade edebilmektedir.

### **Toplu Sözleşmeden Yararlanma**

Toplu iş sözleşmesinden yararlanma hakkı, 6356 sayılı Kanuna emredici nitelikte düzenlenmiş olup, bu hak kural olarak taraf sendika üyesine tanınmıştır. 4688 sayılı Kanun düzenlemesinde ise toplu sözleşmeden yararlanma -toplu sözleşme ikramiyesi” hariç olmak üzere yetkili sendika üyesi olup olmadığına bakılmaksızın tüm kamu görevlilerine tanınmıştır.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda düzenlenen toplu iş sözleşmesi, hem bu sözleşmeyi yapan taraflar arasındaki ilişkileri düzenler, hem de bunların üyeleri hakkında onların iş ilişkilerini etkileyecek hükümleri içerir. Bir başka deyişle, toplu iş sözleşmesi sözleşme taraflarının karşılıklı hak ve borçlarına ilişkin hükümleri içerebileceği gibi, asıl olarak, sözleşmeye taraf olanların üyelerinin iş ilişkilerine ilişkin hükümleri içerir. Böylece taraflar, bu sözleşmeyle hem borç yüklenebilir ve hem de hukuk kuralı koyabilirler. Ancak 4688 sayılı Kanunda düzenlenen toplu sözleşme, toplu iş sözleşmesinden farklı olarak normatif hükümler içermekle birlikte sadece yetkili sendika üyelerinin değil sendika üyesi olmayan ve diğer sendika üyelerinin de çalışma ilişkilerini etkileyecek mahiyette bağlayıcılık öngörmektedir.

Bu bağlamda 4688 sayılı Kanunun, mezkûr hükmünün gerek pozitif sendika özgürlüğünü gerekse negatif sendika özgürlüğünü ihlal ettiği açıktır. Zira kanun hükmü, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatları çerçevesinde toplu sözleşme imzalama yetkisi ile sendika özgürlüğü arasındaki organik bağı kırmakta, sendikalar arasındaki rekabeti ve hizmet kollarında yetkili sendika olma çabasını işlevsiz bırakmaktadır. Bu yönüyle sendika kurma ve sendikaya

üye olma suretiyle söz konusu sendikanın kurulduğu hizmet kolunda en çok üyeye sahip olma amacını gereksiz kılmakta; bu da sendikaların üyelerinin hak ve menfaatleri için mücadele sürecindeki toplu sözleşme gibi aracı ellerinden almaktadır. Yine bu hüküm yetkili sendika üyesi kamu görevlileri aleyhine, sendika üyesi olmayan veya başka sendikalara üye kamu görevlileri lehine fiili bir durum ortaya çıkararak yetkili sendika üyesi kamu görevlilerinin pozitif sendikal haklarını ihlal etmektedir. Diğer taraftan söz konusu hüküm, yetkili sendika üyesi olmayan kamu görevlilerini, yetkili sendikanın imzalamış olduğu toplu sözleşme hükümleriyle bağlı kılarak üyesi olmadıkları ve dolayısıyla tarafı olmadıkları bir sözleşmeyle mali ve sosyal haklarının belirlenmesini öngörmektedir. Bu, açıkça negatif sendika özgürlüğünün ihlalidir.

Bu nedenledir ki toplu sözleşme hükümlerinin kamu görevlilerinin tamamını değil sadece yetkili sendika üyelerini kapsamı içine alması, gerek evrensel hukuka gerekse anayasaya daha uygun bir düzenleme teşkil etmektedir. Buradan hareketle 4688 sayılı Kanunun ilgili hükmünün pozitif ve negatif sendika özgürlüğünü ihlal ettiği noktasında anayasaya aykırılığı ileri sürülebilir. Bu hukuka aykırılığı giderecek olan düzenleme ise dayanışma aidatıdır.

**Bu nedenledir ki toplu sözleşme hükümlerinin kamu görevlilerinin tamamını değil sadece yetkili sendika üyelerini kapsamı içine alması, gerek evrensel hukuka gerekse anayasaya daha uygun bir düzenleme teşkil etmektedir**

### **Dayanışma Aidatının Niteliği**

Dayanışma aidatı, sendikasız veya taraf sendika dışında başka bir sendikaya üye olan işçilerin, akdedilmiş bir toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmek için, taraf sendikaya ödemekle yükümlü oldukları, taraf sendikaya üye olmuş olsalardı ödeyecekleri “sendika üye aidatı” yerine geçen bir miktar parayı ifade eder. Bu yönüyle, dayanışma aidatı ödeyerek toplu iş sözleşme-

sinden yararlanma, toplu iş sözleşmesinin uygulandığı işyerinde çalışan ve sözleşmenin tarafı sendikaya üye bulunmayan işçilere tanınmış bir "imkan"dır. Zira toplu iş sözleşmesi akdedilmesini müteakip işçi ve işverenin iradesi dışında doğrudan ve emredici olarak işyerinde çalışan tüm işçilerin çalışma koşullarını etkilemektedir. Bu nedenle toplu iş sözleşmesinin normatif hükümlerinin kişiler açısından uygulanma alanı, tarafların veya işçi ve işverenin iradesi dışında sözleşme kapsamındaki işyerinin işvereni olma veya bu işyerinde hizmet akdi ile anılan işverene bağlı olarak çalışmaya göre belirlenmektedir. Sözleşmenin paraya ilişkin olmayan hükümleri tüm işçiler ve işyerinin işvereni yönünden uygulama alanına sahiptir. Sözleşmeden yararlanma ise iradi olup sözleşmenin paraya ilişkin olan hükümlerine tabi olmayı ifade eder. Bu irade ise özünde işveren veya işveren sendikası ile toplu iş sözleşmesi akdetmeye yetkili sendika üyesi olma ön şartına bağlıdır.

İşçinin, çalıştığı işyerinde uygulanan ve üyesi olmadığı işçi sendikasının taraf olduğu bir toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmesi için, bu

**Temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunup tümüyle kullanılmaz hale getiren sınırlamalar, demokratik toplum düzeni gerekleriyle uyum içinde sayılmaz**

yoldaki talebi yanında belli bir miktarda aidat, yani dayanışma aidatı ödemesi de gerekli bulunmaktadır. Dayanışma aidatının miktarının ölçülü olması son derece önemlidir. Çünkü, dayanışma aidatı miktarı yüksek olduğu takdirde, toplu iş sözleşmesi dışında kalan işçilerin bu toplu iş sözleşmesinden yararlanma yolunun kapatılmış olmasından başka, aidatın yüksekliliği, işçileri sendikaya girmeye zorlayacağından kişilik

haklarına ve hatta negatif sendika özgürlüğüne aykırı düşecektir. Aidatın düşüklüğü ise, taraf sendikanın üyelerini yitirmesi gibi bir sonuç doğuracaktır.

2822 sayılı Kanunda dayanışma aidatı, sendika üyelik aidatının üçte ikisi olarak maktu tespit edilmiş idi. Dayanışma aidatı ile ilgili olarak 6356

sayılı Kanun, 2822 sayılı Kanundan farklı bir düzenleme getirmiştir. Buna göre, dayanışma aidatının miktarı üyelik aidatından fazla olmamak üzere sendika tüzüğünde belirlenecektir.

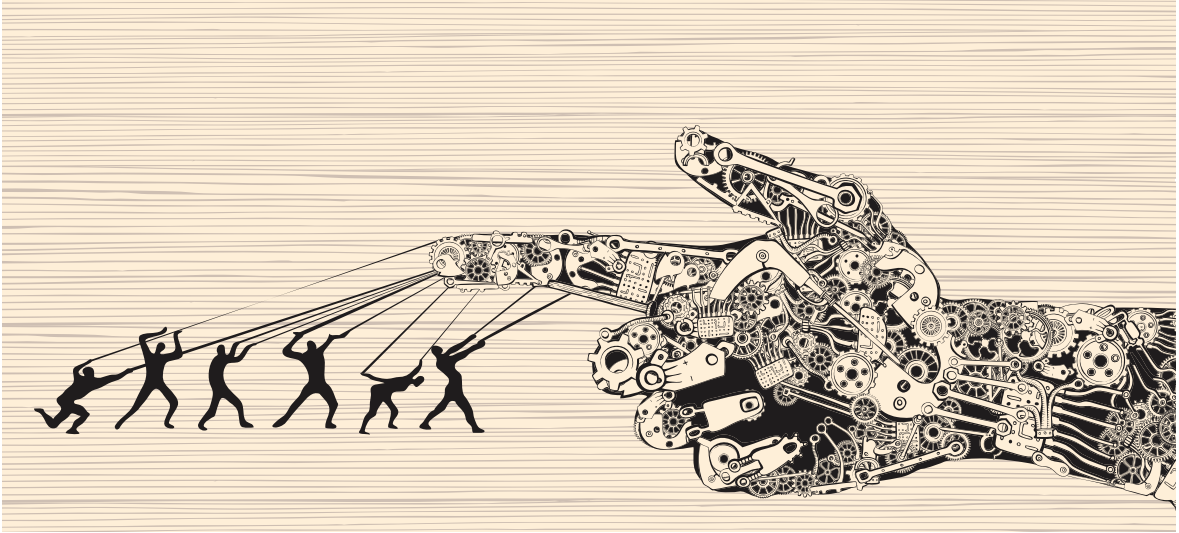
## **4688 sayılı Kanun Çerçevesinde Dayanışma Aidatı**

Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı hükmünü öngören 4688 sayılı Kanunda doğal olarak dayanışma aidatına yer verilmemiştir. Ancak Kanunda bu kavrama yer verilmemesi, bunun hukuken mümkün olmayacağı anlamına gelmemektedir. Diğer bir ifadeyle, toplu sözleşme hükmüyle dayanışma aidatı alınmasına engel bir durumun olmadığı görülmektedir.

4688 sayılı Kanunun toplu sözleşmenin kişiler yönünden kapsamına ilişkin mevcut hükmü karşısında "dayanışma aidatı"na yer verilmemiş olması, 6356 sayılı Kanunda mündemiç, "toplular iş sözleşmesinin 'paraya ilişkin' avantajlı hükümlerinden işyerindeki bütün işçilerin değil, yalnızca toplu iş sözleşmesinden yararlanma hakkı bulunan işçilerin yararlanabileceği" ilkesinden hareketle, toplu sözleşme hükmüyle dayanışma aidatının öngörülmesine; diğer bir ifadeyle yetkili sendika haricinde bir başka sendikaya üye olan veya sendikasız kamu görevlilerinin, mali haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinden yetkili sendikaya dayanışma aidatı ödenmek suretiyle yararlanabilecekleri noktasında toplu sözleşme hükmü konulmasına engel teşkil etmeyecektir.

AİHM, toplu pazarlığın (toplular sözleşmenin) sendika özgürlüğünün etkili bir şekilde kullanılması açısından vazgeçilmez bir unsur olmamasına rağmen, sendikalar açısından üyelerinin çıkarlarını korumak için yararlanılacak yollardan birisi olarak değerlendirmiştir. (Wilson&Ulusal Gazeteciler Derneği ve Diğerleri / Birleşik Krallık) AİHM daha sonraki bir kararında ise toplu iş sözleşmesi imzalamaya hakkının, üyelerinin çıkarlarını koruma ve sağlamanın tek yolu olabileceğini göz önünde bulundurmıştır. AİHM, bu ko-





nuda sendika özgürlüğü ile toplu iş sözleşmesi imzalama özgürlüğü arasındaki organik bağın Avrupa Sosyal Şartı içinde yer alan Bağımsız Uzmanlar Komitesi tarafından değerlendirildiğini belirtmiştir. **(Demir ve Baykara / Türkiye)** Diğer bir ifadeyle Mahkeme, toplu iş sözleşmesi imzalama (ve bunun doğal sonucu olarak toplu iş sözleşmesinden yararlanma) hakkını, negatif sendika özgürlüğünün istisnası -bu özgürlüğü ihlal etmeyen ayrıksı bir durum olarak görmektedir. Bu görüş, dayanışma aidatının sendika özgürlüğünün bir unsuru olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim Mahkeme aynı kararında toplu iş sözleşmesinin sendika özgürlüğünün bir parçası olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Toplu sözleşme bağlamında dayanışma aidatı müessesesine karşı ileri sürülen görüş, bunun sendika üyesi olmama (negatif sendika) özgürlüğünün ihlal ettiği, kamu görevlilerini yetkili sendikaya üye olmaya zorladığı görüşüdür.

Anayasa Mahkemesi, yerleşik içtihatlarında demokratik toplumu, **“Demokrasiler, temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimlerdir. Temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunup tümüyle kullanılmaz hale getiren sınırlamalar, demokratik toplum düzeni gerekleriyle uyum içinde sayılmaz. Bu nedenle temel hak ve özgürlükler, istisnai olarak ve ancak özüne dokunmamak ko-**

**şuluyla demokratik toplum düzeninin sürekliliği için zorunlu olduğu ölçüde ve ancak yasayla sınırlanabilirler.”** şeklinde tarif etmiştir. Diğer bir ifadeyle sınırlama, hak ve özgürlüğün özüne dokunarak kullanılmasını durduruyor veya aşırı ölçüde güçleştiriyor, etkisiz hale getiriyor veya ölçülülük ilkesine aykırı olarak sınırlama aracı ile amacı arasında denge bozuluyorsa demokratik toplum düzenine aykırı olacaktır.

Anayasa Mahkemesinin 2013/5447 sayılı ve 16.10.2014 karar tarihli bireysel başvuru kararında, Bem-Bir-Sen ile Belediye arasında akdedilen “sosyal denge sözleşmesi”nde, sözleşmeyle öngörülen yardımdan faydalanılmak için sendikaya üye olma şartının bulunması, üye olmayanların ise üye aidatının iki katını ödemek suretiyle faydalanabilmeleri hükmü, “demokratik toplumda gerekli” ve “ölçülülük ilkesi”ne uygun olup olmadıkları yönüyle incelenmiş ve **“örgütlenmeye ve sendika üyeliğine teşvik mahiyetinde”** değerlendirilmiştir. Aynı kararda “sosyal denge sözleşmesi”yle getirilen sosyal yardımdan yararlanmak için sendika üyesi olma zorunluluğunun bulunmadığı, sendika üyesi olmayanların da bu yardımdan sendika üyesi olanların ödediği aidatın iki katı tutarında aidat ödemek suretiyle faydalanabilecekleri şartının bulunduğu, bu şartın sendika üyesi olmama hakkının özünü zedelediği gibi, ölçüsüz bir müdahale olarak da nitelendirilemeyeceği ifade edilmiştir.

# TOPLU SÖZLEŞME KAZANIMLARININ SOSYOLOJİK ETKİLERİ

**“Elimizden gelenin en iyisini yapıyoruz”  
demenin bir anlamı yoktur. Gerekli olanı  
yaparken başarılı olmak zorundasınız.”**

Winston CHURCHILL

Sendikal özgürlüklerin teminat altına alınmış bir hak olarak düzenlenmesi ve bu hakkın çok daha geniş alanda bilfiil kullanılmasının sağlanması; demokratik ve özgürlükçü sivil toplum yapısının güçlenmesini, kökleşmesini de beraberinde getirmiştir. Sendikal özgürlüklerin bir bölümünü oluşturan kamu görevlileri sendikacılığı alanı ülkemizde, çok daha eskiye dayanan işçi sendikacılığı yanında katılımcı demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak önemli bir mesafe kaydetmiş ve güçlenen sivil toplumun etkisinin artmasına katkı sunmuştur. 1961 Anayasasında kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanınmış olsa da daha sonra sendika kurma hakkına sahip olan “çalışanlar” ifadesinin “işçiler” olarak değiştirilmiş olması, devlet aklının çekincelerle dolu olduğunu ortaya koymuştur. 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği sırasında sendika hakkına sahip olanlar tekrar “çalışanlar” şeklinde düzenlenmiş ancak kamu görevlilerinin sendikal haklarını fiilen kullanmalarına yönelik yasal düzenleme, 2001 yılında kabul edilen 4688

sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’yla gerçekleşmiştir.

Bu düzenleme, kamu görevlileri için uzun yıllar toplu pazarlık hakkının tam karşılığı olmayan toplu görüşme yöntemiyle kamu idaresinin tek taraf olarak üstün olduğu, kamu görevlileri temsilcilerinin memurlar için bir takım kazanımlar elde edebilme derdiyle yaptığı çabalarla dolu bir sürecin yaşanmasını beraberinde getirmiştir. Unutulmaması gereken bir durum da sivil toplumun güçlü temsilcilerinden Memur-Sen’in; **“toplular sözleşme masası kurulmazsa toplu pazarlık sürecine katılmayacağız”** açıklamasının toplu sözleşme hakkının elde edilmesindeki etkisidir. Bu etki ve kararlılıkla gerçekleştirilen çalışmalar, milletin onayına sunulan anayasa değişikliği paketinde kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkına yer verilmesinin esas alt yapısını oluşturmuş ve kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının ve toplu sözleşme hükümlerinin kanunlardan önce uygulanacağı hükmü anayasada yerini almıştır.

Toplu görüşmelerden toplu sözleşmelere geçilmiş olması bir anlamda masada eşit şartlara sahip tarafların olması, karşılıklı mutabakat



ile hakların elde edilmesi anlamı taşımaktadır. Bu çerçevede gerçekleşen 1. Dönem Toplu Sözleşmeleri uyuşmazlıkla sonuçlanmış, masanın görevini Kamu Görevlileri Hakem Heyeti yerine getirmiştir. Benimsediği teşkilat kültürüyle saha ve teknik çalışmalarını çok daha önceden başlatarak 2. Dönem Toplu Sözleşme süreci içerisine giren Memur-Sen, ilkeli ve çağdaş sendikacılık anlayışıyla elde ettiği yetkiye binaen sadece Memur-Sen üyelerinin değil, kamu görevlilerinin tamamının sorunlarıyla ilgili olarak kendisini sorumlu tuttu. Yani **“gerekli olanı yaparken” başarılı olmayı ve bunu alışkanlık haline dönüştürmeyi de sağladı.**

Bu bölümde Memur-Sen’in, Toplu Sözleşmelerde elde etmiş olduğu bazı hakların kamu görevlilerine ve topluma olan sosyolojik etkileri aktarmaya çalışacağız.

## **Memur-Sen’in Elde Ettiği Önemli Kazanımların Analizi**

**Taban Aylığı Zammı;** Kamu görevlilerinin mali, sosyal ve özlük haklarına ilişkin birçok kazanımın elde edildiği 2. Dönem Toplu Sözleşmelerinde maaş ve ücret artışının taban aylığına

yapılan zam üzerinden gerçekleştirilmesi; kamu görevlilerinin eşit miktarda ücret artışı almasını ve yüksek maaş grubu ile düşük maaş grubu arasındaki gelir farkının açılmamasını sağlamıştır. Yapılan taban aylığı zammıyla yüksek maaş alanlar ile düşük maaş alanlar arasındaki fark, aksine oransal bazda kapanmıştır. Önceki dönemlerde kamu görevlilerine zam oranlarının eşit yapılması, yüksek maaşlı kamu görevlilerinin daha fazla zam almasına neden olarak düşük maaşlı memurların aleyhine durum oluşturmuştur. Taban aylığa yapılan zamlarla daha önceki dönemlerde oluşan oransal adaletsizlik yerine maaşlar arasındaki makas daraltılmış ve ücret bazında bir denge oluşturulmaya çalışılarak düşük ve orta gelirli kamu görevlilerinin tüketim sonucu piyasaları canlandırması sağlanmıştır. Taban aylığa yapılan zammın bir boyutu da emekliliğe yansıtılacak şekilde yapılmış olmasıdır. Bu kazanım, günü kurtarmak adına değil geleceğe yatırımı da içinde barındırmaktadır.

Emekli kamu görevlilerinin maaşında çalışanlara göre daha fazla artış olması ve emekli ikramiyesinde son yıllarda görülmemiş bir artışın elde edilmiş olması da dün gayri safi milli hâsılanın artışında büyük katkıları olan, bugün gayri safi



milli mutluluğun ve huzurun artışında birinci derecede rolleri olan emekli kamu görevlileri için olumlu bir gelişme olarak sendikal hafızada yerini almıştır.

### **4/C'li Personele Aile Yardımının Verilmesi**

Kamu görevlilerine verilen Aile yardımı bilindiği gibi eş ve çocuk yardımı olarak verilmekte, eşi çalışmayan kamu görevlisi, eş yardımı yanında belli sayıda çocuğu için çocuk yardımı alabilmekteydi. Memur-Sen, aile yardımındaki çocuk sayısı sınırının kaldırılmasının yanında Toplu Sözleşmede 4/C statüsündeki personelin ücretlerinde yapılan artışa ilave olarak aile (eş ve çocuk) yardımından yararlanmalarını da sağlamıştır. Kadroya sahip evli kamu görevlilerinin çalışmayan eşleri ve çocukları için almış oldukları aile yardımının 4/C'li personel içinde elde edilmiş olması, bu personelin de kadro elde etme sürecine olumlu etki sağlayacak bir durum olarak Memur-Sen'in hanesine yazılmıştır. 4/C statüsündeki personele verilen aile yardımının bir başka etkisi de nüfus artışına yönelik bir teşvik aracı olarak kullanılma potansiyeline sahip olmasıdır. 25 yaşını doldurmamış çocukları askere giden memurlara aile yardımı ödeneği verilmesi, orta öğrenimi veya üniver-

siteyi bitiren çocukların yaş şartını taşımaları halinde bu ödemedeki faydalanmaları ve 4/C'li personelin eşinin herhangi bir menfaat karşılığı çalışmadan isteğe bağlı sigortalı olması durumunda bile aile yardımı ödeneğinden yararlanması, toplumun en küçük yapı taşı olan ailenin huzuru korunarak tüm toplumun kazanımından olumlu etkilenmesi sağlanmıştır.

### **Nöbetçi Memurluğu Uygulamasının Kaldırılması**

Özellikle ülke güvenliği açısından tehlikeli ve hassas dönemlerde (afet, iç-dış savaş vs) Bakanlıklarda ve tehlike ihtimalinin yoğunlaştığı bölgelerdeki kamu kurumlarında, iletişim araçlarının yeterince gelişmemiş olması, genel itibarıyla kamu görevlilerinin sayısının az olması ve özel güvenlik görevlisi personelinin olmaması gibi nedenlerle alarm haberlerinin süratle ilgililere ulaştırılabilmesi amacıyla oluşturulan Nöbetçi memurluğu uygulaması; ülkemizin güvenlik açısından hassas dönemlerde olmaması ve OHAL uygulamasına son verilmiş olması nedeniyle gereksiz bir hal almıştır. Nöbetçi memurluk adı altında kamu görevlilerine bekçilik görevi yaptırılması, hukuka aykırı olduğu kadar kurumların güvenliklerini sağlayacak özel güvenlik görevlilerini istihdam ediyor olmaları ve



alarm sistemlerinin oldukça gelişmiş olan iletişim araçlarıyla yapıyor olması nedeniyle işlevini yitirmiştir.

Memur-Sen, 1960 askeri darbesi sonrasında hayata geçirilen ve bugün değişik kamu kurumlarında ve özellikle de kaymakamlıklar bünyesinde uygulanmakta olan nöbetçi memurluğu uygulamasına son verilmesini sağlayarak; mesailerinin 24 saat devamını sağlayan düzenlemelerin insanca yaşamaya aykırı olduğunu, hiçbir kamu görevlisinin zorla çalıştırılmayacağını, mesleklerine uygun hizmetin gereklerini yerine getiren kamu görevlilerinin meslek dışı herhangi bir görevle yükümlü tutulamayacakları iradesini ortaya koymuş, çalışma hayatında barış ve huzuru sağlamak adına önemli bir adım atmıştır.

### **Hamile ve Engelli Personele Gece Nöbeti Verilmemesi, Süt İzni Sürelerinin Artırılması**

Memur-Sen'in toplu sözleşme masasına taşıyıp elde ettiği ve daha sonra Kamu Personeli Danışma Kurulu toplantılarında genişletilmesini sağladığı önemli kazanımlardan biri de kadın kamu görevlilerine; doktor raporunda belirtilmesi hâlinde hamileliğin yirmidördüncü haftasından önce ve her hâlde hamileliğin yirmidördüncü haftasından itibaren ve doğumdan sonraki iki yıl süreyle gece nöbeti ve gece vardiyası görevi verilmemesi ile engelli memurlara istekleri dışında gece nöbeti ve gece vardiyası görevi verilmemesini sağlamak olmuştur. Anayasada belirtilen dezavantajlı grupların korunması ilkesini çok daha geniş boyutlara taşımaya çalışarak önce "insan ve insan sağlığı" diyen Memur-Sen, hamile ve engelli personele gece nöbeti verilmemesini sağlayarak bu personelin geç vakitlerdeki çalışma zorluğundan ve koşullarından olumsuz etkilenmelerini engelleyerek olası sağlık sorunlarıyla karşı karşıya kalmalarının önüne geçilmesine katkı sunmuştur.

Doğum yapmış kamu görevlilerimize, çocuğunu emzirmesi için doğum sonrası analık izni süresinin bitim tarihinden itibaren ilk altı ayda günde

üç saat, ikinci altı ayda günde birbuçuk saat süt izni verilmesi, süt izninin hangi saatler arasında ve günde kaç kez kullanılacağı hususunda amirlere inisiyatif tanınmadan iznini nasıl kullanılacağı konusunda kadın memurun tercihinin esas olması haklarının elde edilmesinde, sağlıklı nesillerin yetişmesine, ailenin güçlenmesine ve nüfus yapısının korunmasına Memur-Sen'in büyük katkısı olmuştur.

### **28 Şubat Mağduru Kamu Görevlilerinin Mağduriyetinin Giderilmesi**

Demokrasi tarihimize kara bir leke olarak geçen, onbinlerce mağduru ve ekonomiye verdiği çok büyük zararları olan, ülkemizde siyasi, idari, hukuki ve toplumsal alanlarda yaşanan değişimlere neden olan post-modern darbe süreci, en çok kamu görevlilerini etkilemiştir. Birçok hukuk dışı uygulamayla karşılaşmış olan kamu görevlilerinin mali haklar boyutuyla açıkta geçen sürelerine ilişkin sosyal güvenlik primlerinin kurumlarca ödenmesi, kendilerince ödenen tutarların iade edilmesi ve bu sürelerin kazanılmış hak aylığından sayılması Memur-Sen'in kararlı ve ilkeli duruşu sayesinde gerçekleşmiş, mağduriyetler kazanıma dönüştürülmüştür. 28 Şubat sürecinde haklarında verilen devlet memurluğundan çıkarılma cezası uygulanan ve bu cezaları affedilenlerin, bu ceza nedeniyle açıkta geçirdikleri sürelerle ilişkin sosyal güvenlik primlerinin en son görev yaptıkları kurum tarafından SGK'ya ödenmesinin sağlanması, Memur-Sen'in kamu görevlileri lehine elde etmiş olduğu hak ve menfaatler yanında demokrasiye zarar veren vesayetçi ve darbeci uygulamaların kötü izlerini silmek gibi önemli bir görevi de üstlenmiş olmasının göstergesidir.

### **Aday Memurların Uyarma ve Kınama Cezası Almaları Halinde Devlet Memurluğuyla İlişğinin Kesilmesi Uygulamasına Son Verilmesi**

Memur-Sen, Kamu görevlilerinin görevlerine başladıktan sonra belirli bir süre aday memur statüsünde geçirdikleri sürede de sendika üye-

si olabilmelerini sağlamanın yanında aday memurluk sırasında devlet memurluğuyla ilişik kesilmesi sonucunu doğuran disiplin cezalarını, uyarma ve kınama cezası yerine aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması olarak belirlenmesini sağlayan düzenlemenin gerçekleştirilmesinin de başlıca mimarı olmuştur.

**Memurluk sırasında devlet memurluğuyla ilişik kesilmesi sonucunu doğuran disiplin cezalarını, uyarma ve kınama cezası yerine aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması olarak belirlenmesini sağlayan düzenlemenin gerçekleştirilmesinin de başlıca mimarı olmuştur**

Böylece, uyarma ve kınama gibi basit ihmal ve ihlal ile meydana gelebilecek eylemlere karşılık olarak verilen disiplin cezaları nedeniyle devlet memurluğuyla ilişik kesilmesi dönemi sona erdirilmiştir. Aday memurların sendika üyesi olabilmeleri ve devlet memurluğundan kolaylıkla çıkarılmayacak oluşu, Memur-Sen'in her platformda dile getirdiği, olmazsa olmazları arasında yer alan örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının tam olarak gerçekleştiği, memurun iş güvencesine

dokunulmadığı bir ortamın varlığını güçlendirmiştir.

### **Kamu Görevlilerinin Ücretli Refakat İzin Sürelerinin Artırılması ve Engelli Aile Ferdi Bulunan Kamu Görevlilerine İzin Hakkı Verilmesi**

Son yıllarda uygulanan ilkeli ve çağdaş sendikacılıkla beraber memurların özlük haklarında önemli kazanımlar elde edilmiştir. Başta mazeret, hastalık ve ücretsiz izin konuları olmak üzere birçok hak elde edilen konulardan biri de hastalık ve refakat izni süreleri hususunda gerçekleştirilmiştir. Kamu görevlilerinin yakınlarının sağlık sorunları yaşadıkları süreçlerde yanlarında olabilmelerini sağlayan, bir taraftan kimseye muhtaç olmadan, vicdanı rahat bir şekilde hastasıyla ilgilenebilirken diğer taraftan aylık ve özlük haklarının korunduğunu bilmek,

kamu görevlilerimizin topluma sundukları katma değeri artırmıştır.

Ailesinde engelli ferd bulunan memurlarımızın, bu yakınıyla ilgilenebilmesi ve bakımlarını sağlayabilmeleri için günde bir saat izin kullanmalarının sağlanması da Memur-Sen'in kazanıma dönüştürdüğü en önemli sosyal iyileştirmelerinden biri olmuştur. Engelli aile mensubunun bakım gücünü yakinen hissedilen kamu görevlilerimizin mesai saatleri içerisinde günde bir saat bakım izinlerini kullanmaları sorumluklarını yerine getirme huzurunun yanı sıra toplumun en küçük birimi olan ailenin de korunmasını sağlamakta, dezavantajlı aile bireylerinin unutulmadığını da göstermektedir. Güçlü toplumların güçlü aile ilişkileri ile kurulacağını benimseyen bir sivil toplum kuruluşu olarak sendikal mücadelesini sürdüren Memur-Sen, başta üyeleri olmak üzere tüm kamu görevlilerinden yakınları **ağır bir kaza geçirmiş olması** veya tedavisi uzun süren bir hastalığı bulunduğu durumlarda, herhangi bir izne ya da takdire gerek kalmadan, şartların oluşmuş olması halinde mali haklarında herhangi bir kayıp olmadan yakınlarına refakat edebilmesinin ve engelli aile fertlerinin bakımlarını yerine getirmenin bir anlamda hizmet etme fedakârlığında bulunmalarının kutsallığını yaşamalarını sağlamıştır. Kutsal görevi yerine getiren kamu görevlilerimizin haklarını daha da geliştirmek, onların temsilcileri sendikalarımızın da ne kadar kutsal bir vazife içinde olduğunu göstermektedir.

### **Adalet Çalışanlarına Artırımlı Fazla Çalışma Ücreti Ödenmesi**

666 sayılı KHK ile kamu görevlilerine ödenmekte olan fazla mesai ücretlerinde meydana gelen sıkıntı tüm kamu görevlilerimizi etkilemiş, karşılığını alamadan maalesef uzun süre çalışmak zorunda kalmışlardır. Peygamber efendimizin "İşçinin alın teri kurumadan hakkını veriniz" sözünün varlığı bile bir dönem fazla çalışma yapan kamu görevlilerinin bu çalışmalarının karşılığını almalarına katkı sunamamıştır. Memur-Sen, çalışma barışının devamı ve memurların verimli

çalışmasının sağlanması için ilk olarak iş yoğunluğu fazla olan Mahkemelerdeki memur ve sözleşmeli personele fazla mesai ücreti verilmesini sağlayan düzenlemenin hayata geçirilmesini sağlamıştır. Bu düzenleme ile mahkemelerde görev yapan toplam personelin yüzde 10'unu geçmeyecek sayıdaki adalet çalışanına ayda 50 saat fazla mesai ücretinin verilmesi imkânı getirilmiştir. Bu kazanımın bir başlangıç olarak görülmesi sağlanarak diğer hizmet kollarında görev yapan ve fazla çalışmalarının karşılığını alamayan kamu görevlileri için çalışmalar yapılması sağlanmış, fazla mesai yapan memurların bu mesailerinin karşılığının alın teri kurumadan verilmesinin ya da fazla çalışmalara son verilmesinin gerektiği sürekli vurgulanmıştır.

### **Kamu Görevlilerinin Özlük ve Sosyal Haklarındaki Diğer Kazanımlar**

Kamu görevlilerinin daha fazla kamu hizmeti üretebilmelerini sağlayacak motiveyi elde etmelerinde Memur-Sen'in başrolü oynadığı diğer kazanımları da kısaca şu şekilde sıralayabiliriz;

Memur-Sen'in baskısı sonucu tapu işlemlerinde devletin kusursuz sorumluluğu ve buna dayalı olarak ödemelerinde ihmali bulunan personele yönelik rücu istemlerinde; tabiri caiz ise çoluk çocuklarını da sorumlu kılacak ve gelecek nesillere korku ve endişe miras bırakmalarını ön gören "süresizlik" uygulamasına son verilmesi sağlanmıştır.

Kamu personel sisteminde şeffaf, anlaşılır ve standart kurallara dayanan, mesleki yeterliliği, performans ve hizmetin gereklerini esas alan sicil sisteminin kaldırılması da Memur-Sen'in kamu görevlilerinin sübjektif değerlendirmelerden kurtulmalarını sağladığı kazanımlarından biri olmuştur. Yine aynı şekilde kamu görevlilerinin hafta sonu ve tatillerde il dışına çıkışlarda izin alınması uygulamasına son verilmesi de Memur-Sen'in başarısı olarak sendikal tarihe geçmiştir. Vesayetçi ve tahakküm kurucu bu uygulamaya da son verilerek kamu görevlilerinin insanca hayat sürmelerine katkıda bulunulmuştur.

### **Sonuç**

Çalışma hayatımızın son 10 yılına baktığımızda memurlar için elde edilen kazanımların, Memur-Sen'in teşkilatlarından gelen tüm taleplerin öncelikle yetkili organları tarafından tartışılıp değerlendirilmesi, bu değerlendirmelerin daha sonra teknik personellerce raporlaştırılması ve yetkili makamlarla müzakere edilerek düzenleme haline dönüştürülmesiyle gerçekleştiğini görmekteyiz. Bu süreçte, kamu görevlileri için sadece mali boyutta kazanım elde edilmesi düşünülmemiş, çalışma hayatında karşılaşılan en küçük sorundan en büyük probleme kadar sosyal ve özlük hakları ilgilendiren tüm konuların çözüme kavuşturulması için yoğun gayret gösterilmiştir. Memur-Sen, kamu görevlilerinin hak ve menfaatlerini yükseltmek için, sadece toplu sözleşme dönemlerinde değil, yılın her günü kazanım üretme azim ve gayretiyle sendikacılık yapılması gerektiğini, gerekli olanı yaparken de başarılı olmak zorunda olduğunu ortaya koymuştur. Bu itibarla Sendikal özgürlüklerin olmazsa olmazı olan, toplu pazarlık ve örgütlenmenin

**Memur-Sen, çalışma barışının devamı ve memurların verimli çalışmasının sağlanması için ilk olarak iş yoğunluğu fazla olan Mahkemelerdeki memur ve sözleşmeli personele fazla mesai ücreti verilmesini sağlayan düzenlemenin hayata geçirilmesini sağlamıştır**

en önemli ayağını oluşturan grev hakkı ile kamu görevlilerinin demokratik ve özgürlükçü sosyal hayatın önemli karakterleri olduklarını pekiştirecek siyaset hakkının kendilerine verilmesiyle menfaati toplum adına olacak birçok mali, sosyal, özlük, siyasi, demokratik, ahlaki ve insani kazanımın ortaya çıkacağı da bilinmelidir.

# KAMU GÖREVLİLERİ HAKEM KURULU'NUN YAPISINA YÖNELİK DEĞERLENDİRME

## Giriş

Memurların toplu sözleşme hakkına sahip olmaları, son iki dönemdir birçok tartışmaların da beraberinde gelmesinde yol açmıştır. Özellikle kamu görevlileri hakem yapısının işleyişi, temsili oldukları taraf adına üstlendikleri roller, bazı üyelerin önerilmesi ve atanması, verilen şerhli oylar gibi birçok yeni tartışma alanının açılması na neden olmuştur.

Hakemlik kurulunu temsil eden Kamu Hakem Kurulu'nun yapısını irdelemeden önce barışçı çözüm yolları olan uzlaştırma ve arabuluculuk kavramlarını tekrar hatırlamakta fayda vardır.

## Uzlaştırma

Türk çalışma hayatında uzlaştırma pratiği ve tecrübesi, bireysel ve toplu iş sözleşmeleri sürecinde karşılaşılan uyuşmazlıkların ortadan kaldırılması için yapılan gerekli mücadelelerin neticesinde olgunlaşmıştır. Uyuşmazlık hali (niza, ihtilaf, çekişme) bir hakkın vücudu, kapsamı veya sonuçları üzerinde ortaya çıkan anlaşmazlık olarak tanımlanmaktadır (Türk Hukuk Kuru-

mu, 1998: 1278). Kaldı ki, uzlaştırma kelimesinin kökenine bakıldığında “düşüncede birleştirme” anlamına geldiği görülmektedir (Kocaoğlu, 1999: 24).

Özbek'e göre, günlük hayat içerisinde sık sık uyuşmazlık ve anlaşmazlık kavramları aynı anlamı ifade edermişçesine, yanlış bir şekilde kullanılmaktadır. Anlaşmazlık halinin ortaya çıkmasından uyuşmazlığın çözümüne kadarki süreç içerisinde birçok aşamayı barındırmaktadır; anlaşmazlığın oluşumu-anlaşmazlığın açıklanması-anlaşmazlık doğrultusunda talepte bulunulması-uyuşmazlığın ortaya çıkması ve son olarak uyuşmazlık çözümünün devreye girmesi gibi (Özbek, 2004: 75). Uyuşmazlık hali, anlaşmazlığın açık bir şekilde ilan edildiği bir durumu ifade etmektedir. Tarafların anlaşmazlık halini kabul ettikten sonra karşılıklı taleplerde bulunulması ile ancak uyuşmazlık halinden bahsedilebilir.

Diğer yandan uzlaştırma, uyuşmazlıkları bertaraf etmek amacıyla taraflar üzerinde güç kullanmadan, taraflar arası anlaşmazlıkları çözüme ulaştırmak amacıyla tarafların çözüm önerileri geliştirmeye teşvik edilmeye çalışılmasıdır. Uz-





laştırıcı, taraflar arasında görüşmelerin devamını sağlayarak, onların anlaşma isteğini kuvvetlendirir (Tunçomağ, 1973: 8).

Hem uzlaştırıcı hem de arabulucu kişinin, taraf-sız, bağımsız, medeni ve siyasal haklara ve vatandaşlık hakkına sahip genel niteliklere sahip olması gerekmektedir. Ayrıca, bilgi ve tecrübe sahibi, mesleki sırları saklama borcuna uyan, üstlenmiş olduğu faaliyeti sonuna kadar devam ettiren özel nitelikler gerektirmektedir (Tunçomağ, 1973: 21-25).

Bir sosyal siyaset faaliyeti olan uzlaştırmanın esas amacı, taraflar arasındaki anlaşmazlığı toplumun çıkarı uğruna barışçıl yollar içerisinde, kendi çıkarları için çalışma ortaklığına muhtaç tarafların anlaşmalarını sağlamaktır. Çalışan devlet ve toplum arasındaki iş ortaklığının anlatılarak, barışçıl çalışma hayatının oluşturulması gerekmektedir. Farklı talepler üzerine ortaya çıkan uyuşmazlığın çözümünün ana aktörleri yine o taraflar olmalıdır. Aksi halde başvurulacak siyasi uzlaştırma uzun vadede ana amaca ulaşmada aksaklıklar yaratacak; dolayısıyla fayda sağlamayacaktır (Tunçomağ, 1973: 58).

## **Arabuluculuk**

Uzlaştırma ve arabuluculuk kavramları çoğu zaman aynı anlamda kullanılsa da iki kavram arasında farklılıklar vardır. Arabuluculuk, uzlaştırmaya göre daha aktif bir görev olarak belirir ve müdahaleyi içerir. Uzlaştırmada ise taraflar arasındaki müzakere ilişkisinin yeniden tahsis edilmesi ile uzlaştırıcı pasif bir konuma gerilemektedir. Arabuluculukta ise, taraflar arası müzakerelerin tıkandığı noktada, arabulucu tarafları ikna etme ve onları çeşitli şekillerde yönlendirme girişiminde bulunmaktadır. Taraflardan yeni teklifler getirerek işbirlikçi, problem çözücü ve iyileştirici etki yaparak görüşmelerin tekrar başlamasını ister ve hatta kendisi yeni teklifler ortaya koyabilir. Fakat arabulucu, karşılıklı görüşmelerin olumlu bir şekilde seyir ettiği durumda uzlaştırıcı rolüne bürünür ve süreçte pasif bir rol oynar (Kekeç, 2014: 26-30).

Arabulucunun bu şekilde yeni yaklaşımlar getirerek süreçte aktif rol alması, onu uzlaştırıcıdan ayırmaktadır. Fakat aynı zamanda her arabuluculuk bir uzlaştırma faaliyetini ifade etmektedir. Çünkü iyi bir arabulucu, en iyi çözümün

tarafların kendi iradeleri doğrultusunda aldıkları kararlar olduğuna inanarak, uyuşmazlığın konu olduğu tartışma alanını ortadan kaldırır ve ilişkilerin normal seyrinde gitmesini sağlar (Kocaoğlu, 1999: 25-26).

Arabulucu, uyuşmazlık çözüm yöntemlerini kullanarak taraflara yardım eder. Taraflar arabulucunun vermiş olduğu tavsiyeleri kabul ederek anlaşmaya varıncaya kadar hukuki bir netice alınmaz. Böylelikle, kararı arabulucu değil, taraflar vermiş olur. Uyuşmazlığı farklı teknik yaklaşımlar kullanarak müzakerelerin yönünü değiştirebilir ve netice olarak sağlıklı bir şekilde müzakerelerine devamını sağlar. Şüphesiz arabulucu hiçbir zaman hakem kurulu gibi kesin bir karar organı görevi görmez. Hakem kurulunun almış olduğu kararlar mahkeme kararı niteliği taşıdığından dolayı bağlayıcıdır (Kocaoğlu, 1999: 28-29).

Arabulucu, uzlaştırıcının taşıdığı genel ve özel niteliklere sahip olmanın yanı sıra daha farklı özellikleri de taşıması dolayısıyla onun uyuşmazlık süresini kısaltmasına büyük katkı sağlamaktadır. Arabulucu yer yer kendi kararını taraflara empoze ederek, kendi kararlarıymışçasına benimsenmesini sağlar. Bu yüzden arabulucunun sempatik, sıcakkanlı ve taraflar ile arkadaşlık kurabilecek kişilik özelliklerine de sahip olması, olumlu sonuçlar doğuracaktır. Tarafların saygı duyduğu, sağlıklı değerlendirmeler yapan, tarafların güvenini kısa sürede alabilen, ikna kabiliyeti yüksek bir yapıda olması, kamu menfaatinin kısa sürede alınmasında etkili olmaktadır (Kocaoğlu, 1999: 29-32).

Uzlaştırma ve arabuluculuk zorunluluk ilkesi olmaksızın, barışçı müzakereler ile devam eden, tarafsız üçüncü bir kişi tarafından yürütülen süreci ifade etmektedir. Mahkemelerin uygulamış olduğu hukuki kararların aksine uzlaştırma ve arabuluculuk işlemleri sonucunda üçüncü kişiler bir anlamda hukuk yaratmış olurlar. Bu yüzden

uzlaştırıcı ve arabulucunun mutlak bağımsız ve tarafsızlığı hayati önem taşımaktadır (Tunçomağ, 1973: 9-10).

## **Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun Yapısı**

Uzlaştırma ve arabuluculuk tartışmaları daha çok bireysel ve toplu iş uyuşmazlıkları sonucunda ortaya çıkan anlaşmazlık, uyuşmazlık, çatışma vb. durumlar neticesinde vukuu bulmaktadır. Kamu çalışanlarına tanınan toplu sözleşme hakkı ile benzer anlaşmazlıklar, devlet ve çalışan memurlar arasında da görülmektedir. Üzerinde anlaşılamayan sözleşme maddelerinin karara bağlanmasında başvuru mercisi olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Türk çalışma hayatında kayda değer bir yapıyı arz etmektedir.

2012 yılında yapılan bir değişiklik ile 4688 Sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu"nda bütün kamu çalışanlarını kapsayan toplu sözleşme hakkı tanınmış oldu. Fakat kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkı, evrensel haklara bakıldığında -özellikle ILO-, sendika ve toplu pazarlık hakkının temel ilke ve esasları (örneğin; grev hakkı) ile çelişmektedir. Ayrıca ülkemizde, kamu görevlilerine sadece mali konularına ilişkin hususların imkân kıldığı bir toplu pazarlık, kazanılan hakkın doğasına uygun görünmemektedir. Kaldı ki, çalışma ilişkilerinden doğan karşılıklı bütün hak ve menfaatleri konu alan geniş bir toplu sözleşmenin varlığı gerekmektedir. Ayrıca, atama, yükselme, disiplin cezaları, kamu görevine son verme gibi hususlar toplu sözleşme konularının dışında tutulmaktadır. Örneğin; üniversitede çalışmakta olan yardımcı doçent öğretim üyelerinin yükselme durumları, kamu hakem kurulunda ekonomik yük getireceği düşüncesi ile reddedilmiştir (Başbuğ: 2013). Bu tür sınırlamalar mevcut kanunlar çerçevesinde kalmayı, herhangi bir değişikliğe gitme imkânı vermeyen katı bir durumu arz etmektedir. Hâlbuki olması gereken seviye, çalışma ilişkilerinden doğan bütün hak ve menfaatleri görüşülebileceği bir toplu sözleşme masasıdır.

**Uzlaştırma ve arabuluculuk zorunluluk ilkesi olmaksızın, barışçı müzakereler ile devam eden, tarafsız üçüncü bir kişi tarafından yürütülen süreci ifade etmektedir**



4688 Sayılı Kanun'un 28. Maddesinde kamu hakem kurulu görüşmelerinde kamu idaresi adına, Kamu İşveren Heyeti ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin katıldığı belirtilmektedir. Genel olarak belirtmek gerekirse kamu hakem heyeti, dört Kamu İşveren Heyeti temsilcisi, 4 Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti temsilcisi, iki adet üniversitede ilgili alanlarda doçent ve üzeri kadroya sahip öğretim üyesi ve Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Bakanlar Kurulunca Başkan olarak seçilecek bir üye olmak üzere toplam on bir üyeden oluşmaktadır.

Öncelikle her iki tarafın önermiş olduğu üniversite temsilcilerinin de Bakanlar Kurulu tarafından atanıyor olması, siyasi müdahale olması sebebiyle eleştirilmektedir. Bu tür itirazların ortadan kaldırılması adına alınacak tedbirlerin ilki, öğretim üyelerinin YÖK tarafından atanması olabilir. Böylelikle doğrudan siyasi bir eleştiri ortadan kalkabilir. Diğer bir yöntem ise, yüksek hakem kurulu üyeliği devam eden öğretim üyeleri kamu hakem kurulunun doğal üyesi olabilir.

Tartışma alanını oluşturan hususlardan biri de toplu sözleşme görüşmesinin süresine ilişkin-

dir. Yaklaşık 4 milyon çalışan ve emekliyi ilgilendiren konuları görüşmek üzere bir aylık süre ile sınırlandırılması çoğu hukukçular tarafından kısa bulunmaktadır. Özellikle bu sürenin içerisine beş günlük kamu hakem kuruluna ayrılan sürenin de dâhil edilmesi, yüksek bir sesle itirazla karşılanması sonucunu doğurmaktadır. Hakem kuruluna ayrılan sürenin en az bir ay olması, müzakerelerin daha etkili ve daha doğru kararların alınmasına katkı sunabilir (Başbuğ; 2013).

Ayrıca kamu görevlileri hakem kurulu, toplu sözleşme sürecindeki uyuşmazlık esnasında devreye giren ve kendisine yapılan başvurular hakkında aldığı kararlara karşı itiraz edilemeyen, kesin karar niteliğine sahip uygulamaya sahiptir (Eğitim-Bir-Sen, 20; 4688 Sayılı Kanun Madde: 34). Fakat son yıllarda görülmektedir ki, kamu hakem heyetinin almış olduğu kararlara itiraz edilmiş ve iptal edilmiştir. Bu tamamen yasaya aykırı bir durumu ifade etmektedir (Başbuğ, 2015).

Belki en önemli tartışmalardan biri de kamu hakem kurulu başkanının kim olacağı üzerinedir. Bu konudaki tartışmalar, kimilerine göre, toplu sözleşme idare hukuku ile ilgili olmasından ötürü Yargıtay; kimilerine göre, mali ve ekonomik

bir anlam ifade ettiği için Sayıştay; kimilerine göre ise özlük hakları ile ilgili olduğundan dolayı başkanın Danıştay'dan olması gerekmektedir. Kamu hakem kurulu başkanının Danıştay'dan seçilmesi daha olumlu sonuç doğuracak gibi görünmektedir. Gerek özlük hakları ile ilgili kararların buradan geçmesi, gerekse hukuki inceleme yapması gerektiğinden dolayı gerçek anlamda hukukçu olan, gerçek mesleği hâkimlik olan kişinin başkan olması daha doğru olacaktır. Ayrıca başkanın Danıştay'dan seçilmesi, anlaşılabilir maddelerin tekrar tartışmaya açılması gibi olumsuz bir durumun oluşmasını önleyecektir. Uygulamada 4688 sayılı Kanun'un 29. Maddenin son maddesine aykırılık oluşturduğu görülmektedir. Maliye Bakanlığı'ndan gelen temsilcinin olması ile ekonomik ve mali konular hakkında görüş alınabilmektedir (Başbuğ, 2015).

Diğer bir itiraz noktası, kamu hakem kurulu üyelerine yöneliktir. Hakem kurulu üyelerinin kamu işveren heyeti ve kamu görevlileri sendikaları heyetinden oluşması, kurul üyelerinin ne yazık ki taraf olması sonucunu yaratmaktadır. Hâlbuki kamu hakem kurulu üyelerinin asıl sıfatlarının hakem olması gerekmektedir.

Kamu hakem kurulunun yapısına yönelik asıl üzerinde durulması gereken, nasıl olmasından ziyade nasıl olmaması gerektiğidir. Kamu hakem kurulu üyelerinin tarafsızlığının sağlanamaması, beraberinde birçok sorunu doğurmaktadır. Bu yüzden taraf olan ve toplu sözleşme görüşmelerine katılan kişilerin hakem kurulunda yer almaması gerekmektedir. Buna yönelik, özellikle bürokrasi içerisinde görev almayan kamu çalışanlarının kurulda olması –özellikle üst düzey bürokratlar- hakem üzerindeki muhtemel baskıları bertaraf edecek ve heyetin daha tarafsız olmasına hizmet edecektir. Ek olarak bürokrasinin sendikaların tecrübelerinden yararlanmak istemeyen ve konuya ön yargılı yaklaşan katı tutumları, ile süreci olumsuz etkilemektedir (Başbuğ, 2013). Benzer bir şekilde üyeler, emekli olan hakim, anayasa mahkemesi üyesi, bürokrat hatta ombudsman olabilir (Başbuğ, 2015).

Son olarak belirtmek gerekirse, kamu hakem

kurulunun yapısına yönelik asıl eleştiriler, hakem kurulunun görüşmelere katılan üyelerden oluşması sebebiyledir. Hakem kurulunun görüşmelere kaldığı yerden devam eden görüşme masasının devamı niteliğinde olması en önemli sorunların başında gelmektedir (Başbuğ, 2015). Bu tür bir yapı, hakem kurulunun tarafsızlığı hakkında sürekli yeni tartışmalar doğuracaktır.

Sonuç olarak, memurların çalışma barışının sağlanmasında ana görevin devlete düştüğü göz önüne alındığında, bu denli hayati öneme sahip bir yapının hukuki düzen ve altyapısının büyük sorumluluklar taşıdığı aşikârdır. Dünya genelinde kabul gören en iyi ve etkili sistemin toplu sözleşme sistemi olduğu düşünüldüğünde, böylesine büyük bir kazanımın Türk çalışma hukukunda etkin bir şekilde yer alması şüphesiz büyük anlam ifade etmektedir. Fakat böylesine mühim bir gelişmenin önünü tıkayan hukuki ve siyasi nedenlerden bir an evvel kurtulmanın, toplu sözleşme süresince istikrar ve iş barışının sağlanmasında elzem olduğu unutulmamalıdır.

## Kaynaklar

**BAŞBUĞ**, Aydın, "Kamu Çalışanları Toplu Sözleşme Hakkı ve Toplu Sözleşme Görüşmelerine İlişkin Değerlendirme", Sicil –İş Hukuku Dergisi-, Mart/2013, s: 151-158.

**BAŞBUĞ**, Aydın, Yayınlanmamış Ders Notları, 2015.

**EĞİTİM-BİR-SEN**, Toplu Sözleşme Hakkı ve Bütün Yönleriyle İlk Toplu Sözleşme, Eğitim-Bir-Sen Yayınları.

**KEKEÇ**, Elif Kismet, Arabuluculuk Yoluyla Uyuşmazlık Çözümünde Temel Aşamalar ve Taktikler, Ankara, 2014.

**KOCAOĞLU**, Mehmet, Türk İş Hukukunda Arabuluculuk Kurumu, Ankara, 1999.

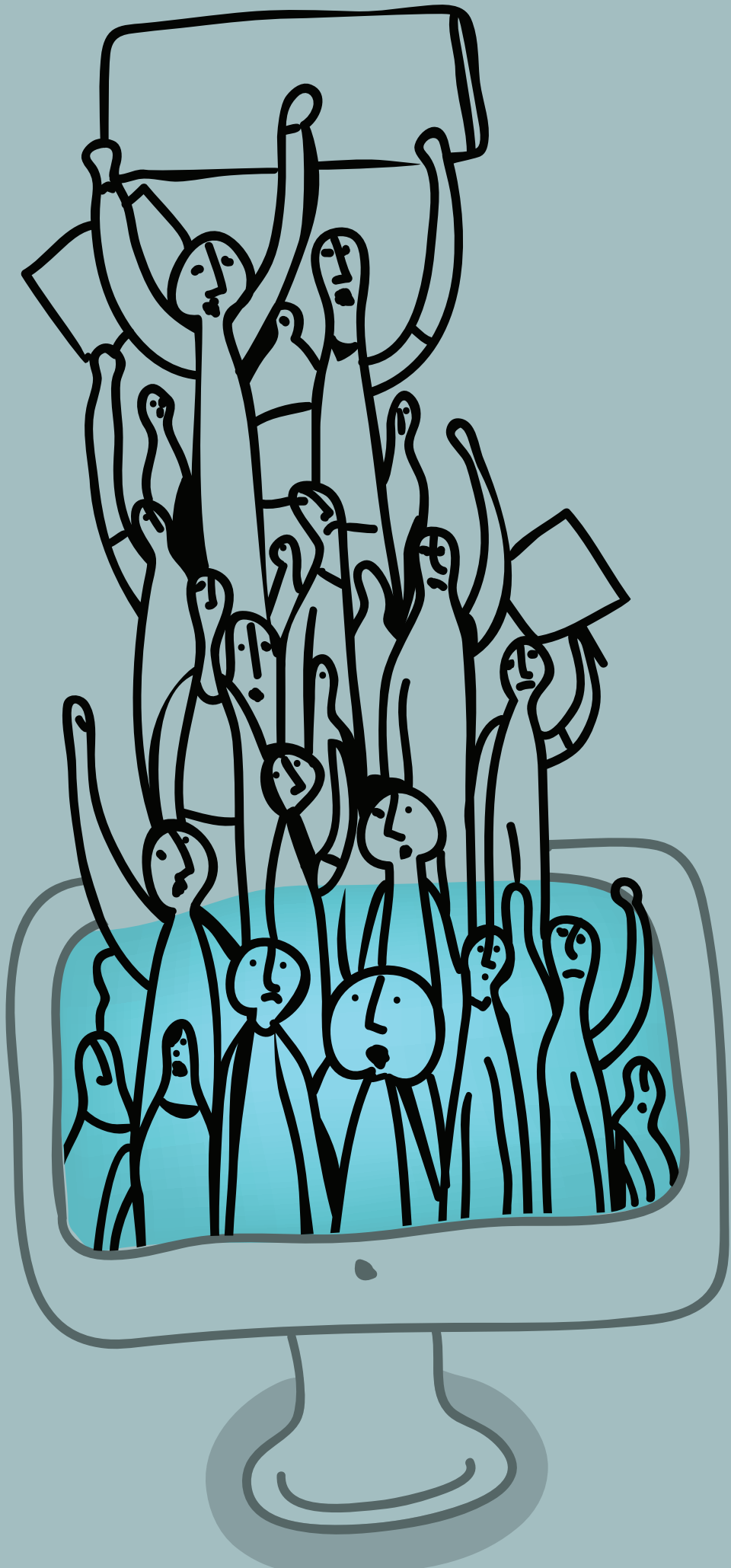
**TÜRK HUKUK KURUMU**, Türk Hukuk Lügati, B. 4, Ankara, 1998.

**ÖZBEK**, Mustafa, Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, Ankara, 2004.

**TUNÇOMAĞ**, Kenan, Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaştırma ve Tahkim, İstanbul, 1973.

**4688** Sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu".





# KAMU GÖREVLİLERİ AÇISINDAN ÖRGÜTLENME HAKKI

## Giriş

Sendikalar; çalışanların hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulan örgütlü yapılardır. Sosyal adaletin tesisi açısından önemli bir görev üstlenen sendikalar, demokratik toplum düzeninin de gereklerindedir. Bu bağlamda öncelikle sendikal özgürlüklerin kapsamını belirlemekte fayda vardır.

Sendikal haklar, sosyal haklardandır. Sosyal haklar, insan haklarındandır. İnsan hakları ise evrenseldir. O halde sendikal hakların kapsamı değerlendirilirken, yalnızca iç hukuk metinleri ile bağlı kalmamak, uluslararası tüm kaynaklara bakmak gerekmektedir.

**1982 Anayasa'sının 90. maddesinde uluslararası kaynakların geçerliliğine ilişkin şu düzenlemeye yer verilmektedir; "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." O halde öncelikle uluslara-**

**rası alanda sendikal hakların kapsamına ilişkin düzenlemeleri incelemekte fayda vardır.**

İnsan haklarının, sosyal adaletin ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için faaliyetlerde bulunan Uluslararası Çalışma Örgütü, sendikal hak ve özgürlüklerin tanınması ve korunması konusunda en önemli yol gösterici ihtisas kuruluşudur. Uluslararası Çalışma Örgütü amacını, Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları yoluyla, çalışma hayatına ilişkin temel haklar, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık, zorla çalıştırmanın engellenmesi, fırsat ve muamele eşitliği gibi çalışmaya ilişkin tüm konuları düzenleyici uluslararası çalışma standartları oluşturmak olarak tanımlamaktadır. Anayasasında "**Herhangi bir ülkenin, emeğin insani koşullarını benimsememesi, kendi ülkelerindeki durumu iyileştirme isteğinde olan diğer ülkeler için bir engel teşkil edecektir.**" diyen Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1919'dan beri "sendikal özgürlüğü" Anayasa ilkesi olarak benimsemektedir. Anayasasının Başlangıç Bölümü'nde "sendikal özgürlük ilkesinin sağlanması" nı vurgulayan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sendikal özgürlük konusunda kabul ettiği 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler, ILO'nun temel 8 sözleşmesi içerisindedir.



Uluslararası alanda sendikal özgürlükleri belirleyen en önemli sözleşme, 87 sayılı ve 1948 tarihli Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşmedir. Sözleşmenin 2. maddesine göre “Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.” Sözleşme, kamu makamlarının, sendikal hakları sınırlandıracak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınması gerektiğini belirtmektedir. Türkiye, 87 sayılı Sözleşmeyi 08.01.1993 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile onaylamıştır. Bu sözleşmenin onaylanması ile de kamu görevlilerinin sendika hakkı için ayrı bir kanuni düzenleme yapma zorunluluğu doğmuştur. 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun kabulü ile de bu yükümlülüğün gereği yerine getirilmiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün diğer bir önemli sözleşmesi ise 98 sayılı ve 1949 tarihli Örgütlenme ve Toplu Sözleşme Hakkı Sözleşmesidir. İşçilerin sendika hakkını koruma amacı güden, sendikaya üye olmaya veya olmamaya

bağlı her türlü ayrımcılığı yasaklayarak sendikal güvenceleri belirleyen 98 sayılı Sözleşme işçi ve işveren örgütleri birbirlerinin kuruluş, işleyiş ve idarelerine karşı müdahalede bulunmalarına karşı korumaktadır.

Birçok ülkede kamu hizmeti faaliyetlerinin kapsamının önemli ölçüde genişlemesi ve kamu mercileriyle kamu görevlilerinin örgütleri arasında sağlam çalışma ilişkilerinin gerekliliği, ayrıca uluslararası bir belgenin uygulama alanının belirlenmesinde ve bu belgeyle ilgili tanımların kabulünde bir çok ülkede kamu sektöründeki çalışmayla özel sektördeki çalışma arasında mevcut farklılıklar nedeniyle ortaya çıkan özel sorunları, 1949 tarihli Örgütlenme Hakkı ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin Sözleşme'nin ilgili hükümlerinin kamu görevlilerine uygulanması konusunda ortaya çıkan yorum güçlüklerini ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kontrol organlarının bazı hükümetlerin bu hükümleri kamu görevlilerinin büyük bir kısmını bu sözleşmenin uygulama alanının dışında bırakacak biçimde uygulamaları gibi sorunların çözümü için Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine

**Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. maddesinde ise akit devletlere çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya desteklemek görevi yüklenmiştir**

İlişkin Sözleşme 1978 yılında kabul edilmiştir. Sözleşmenin 3. maddesinde “Kamu Görevlileri Örgütü” deyimini zikredilerek bu örgütün amacının kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek olduğu belirtilmiştir. Sözleşmenin 4. maddesine göre; “Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne halel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır.” Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 151 sayılı Sözleşmesi; dar anlamda

kamu görevlilerine ilişkin sendikal özgürlükler hususunda düzenleme yapmış olmasından dolayı önem taşımaktadır.

Sendikal haklar yalnızca Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından değil, diğer uluslararası örgütler tarafından da koruma altına alınmıştır. Bunların başında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948'de ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi gelir. 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da imzalanmış olan İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmenin 11. maddesinde herkesin çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahip olduğu belirtilmiştir.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966'da kabul edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ise bir diğer önemli uluslararası kaynaktır. Devletlerin insan haklarına ve özgürlüklerine her yerde saygı gösterilmesini sağlama ve bu haklara ve özgürlüklere uygun davranma yükümlülüğünü dikkate alarak akdedilen sözleşme, Türkiye tarafından 15 Ağustos 2000'de imzalanmış ve 10 Temmuz 2003 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla onaylanmıştır. Sözleşmenin “sendikal haklar”ı düzenleyen 8. maddesinde herkesin kendi

ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika kurma ve sadece sendikanın kendi kurallarına tabi olarak kendi seçtiği bir sendikaya katılma hakkı olduğu ve bu hakkın kullanılmasının ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukuken öngörülen sınırlamalardan başka sınırlara tabi tutulamayacağı belirtilmiştir. Sözleşmede ayrıca sendikal haklar konusunda temel sözleşmelerden olan 87 sayılı ILO Sözleşmesine atıf yapılarak; Uluslararası Çalışma Teşkilatının Örgütlenme Özgürlüğü ve Teşkilatlanma Hakkının Korunması ile ilgili 1948 tarihli Sözleşmesine taraf olan Devletlere, o Sözleşmede yer alan güvencelere aykırı düşebilecek bir tarzda bir yasa çıkarma ve uygulama imkanı verecek şekilde tasarruflarda bulunma yetkisi verilmediği vurgulanmıştır.

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. maddesinde ise akit devletlere çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya desteklemek görevi yüklenmiştir.

Tüm bu uluslararası düzenlemeler “herkesin sendika kurma ve sendikalara katılma hakkına sahip olduğu”, “çalışanların herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve bunlara üye olmak hakkına sahip olduğu” gibi vurgular ile kamu görevlilerinin de sendika kurma hakkına sahip olduğunu göstermektedir.

Bu konuyla ilgili ülkemizdeki yasal düzenlemelere bakacak olursak, öncelikle 1961 Anayasasına gitmek gerekir. 1961 Anayasasında memurlara sendikal faaliyet hakkına izin verilmekte iken 1971 Anayasa değişiklikleri ile bu hak sınırlandırıldı. 1982 Anayasasının ilk halinde de bu sınırlamaya uyulmuş idi. Ancak 1993 yılında 87 sayılı ILO Sözleşmesinin kabulü ile yeniden memurların sendikal hakları ile ilgili düzenleme yapma zarureti doğmuştur. 657 sayılı Kanunun 22. maddesinde 1997 yılında yeniden yapılan





düzenleme ile kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı “Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.” cümlesi ile yeniden iç hukuk kurallarındaki yerini almıştır. Anayasada geçen “işçiler” ibaresi ise kamu görevlilerini de kapsamı için 2001 yılında “çalışanlar” olarak değiştirilmiştir. Anayasa’nın 51. maddesine göre; “Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.”

1993 yılında 87 sayılı ILO Sözleşmesinin kabulüne bağlı olarak ülkemizde kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikalara üye olma haklarının Anayasa’nın yanı sıra özel bir Kanun ile de güvence altına alınması ihtiyacı sonucu kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 25.06.2001 tarihinde kabul edilmiştir. 12 Eylül 2010 Referandumu sonrası kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının Anayasa ile tanınması sonucu 2012 yılında 4688 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak kamu görevlilerine toplu

sözleşme hakkı Kanundaki yerini almış ve Kanunun ismi Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu olarak değiştirilmiştir. Bu bağlamda toplu sözleşmenin yanı sıra, sendikal örgütlenmenin en temel haklarından biri olan grev hakkının da önümüzdeki süreçte mevzuatımızdaki yerini alması gerekmektedir.

### **Mer’i mevzuata göre sendikal haklar hangi durumlarda ve kimler açısından sınırlandırılabilir?**

Kamu görevlilerinin sendika üyeliğinin kısıtlanmasının hem uluslararası hem ulusal hukuk normları çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri sendikal hakların kullanılmasına ilişkin kısıtlamayı yalnızca silahlı kuvvetler ve polis mensupları açısından öngörmektedir. 87 sayılı Sözleşmenin 9. maddesine göre “Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir.” Aynı hüküm 98 sayılı Sözleşmenin 5. maddesinde ve kamu hizmetlerine ilişkin 151 sayılı Sözleşmenin 1. maddesinde de zikredilmiştir. Avrupa Sosyal Şartı’nın 5. maddesinde de örgütlenme hakkının ancak güvenlik güçleri ve



silahlı kuvvetler mensupları açısından sınırlandırılabilirliği vurgulanmıştır. Bu noktada da yetki ulusal yasalara ve yönetmeliklere bırakılmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde kısıtlama nedeni olarak örgütlenme hakkının kullanılmasının, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlandırılabilirliğini belirtmektedir. Diğer uluslararası sözleşmelerden farklı olarak ise bu hakların kullanılmasında meşru sınırlamalar konulabilecekler arasında silahlı kuvvetler ve kolluk mensuplarının yanı sıra devletin idare mekanizmasında görevli olanlar da dahil edilmiştir.

İç hukukumuzda sendikal haklar ancak 5 durumda sınırlandırılabilir. Anayasa'nın 51. maddesinde belirtilen bu sınırlama nedenleri; a) Millî güvenlik, b) Kamu düzeni, c) Suç işlenmesinin önlenmesi, d) Genel sağlık ve genel ahlak, e) Başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması. Anayasa'ya göre sendikal haklar ancak bu 5 halde ve kanunla sınırlandırılabilir.

4688 sayılı Kanununun 15. maddesinde ise bazı kamu görevlileri açısından sendikal haklar yasaklanmıştır. Bunlar;

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,
2. Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,
3. Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, (...) (2) belediye başkanları ve yardımcısı,
4. Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcısı,
5. Mülkî idare amirleri,
6. Silahlı Kuvvetler mensupları,
7. Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,
8. 4688 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,
9. Emniyet hizmetleri sınıfı
10. Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri

2012 yılında yapılan değişiklik ile “100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları,” ibaresi ile “kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli” ibaresi madde metninden çıkarılarak yasaklama kapsamında olan yöneticilerin ve özel güvenlik personelinin sendika üyeliğinin önü açılmıştır. Anayasa Mahkemesi tarafından 2013 yılında verilen karar ile Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar ve kamu görevlilerinin, 2014 yılında verilen karar ile emniyet teşkilatında olup da emniyet hizmetleri sınıfı dışında çalışanların sendika üyeliğinin önü açılmıştır.

4688 sayılı Kanunun sendikal hakları bazı kamu görevlileri açısından sınırlandıran 15. maddesi her ne kadar çalışanların sendikalaşmasının kamu kesimindeki disiplin ve hiyerarşik düzeni etkilememesi amacı güdüyor olsa da bu amaç temel hak ve hürriyetlerden sosyal haklar içerisinde yer alan sendikal hakları engellemektedir. Silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensupları dışındaki bazı kamu görevlilerine getirilen kısıtlama Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası sözleşmelere aykırılık teşkil ettiği gibi demokratik toplum gereklerine de ters düşmektedir.

Özellikle “bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri” gibi ibareler değerlendirme yapma yetkisine sahip olanlar açısından sübjektif ve geniş yorum yapılması suretiyle sendikal haklardan yararlanamayacakların kapsamını daha da artırmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı vb. gibi il ve ilçe teşkilatı olan kurumlarda Devlet Personel Başkanlığı'nın yaptığı yorum suretiyle 4688 sayılı Kanunun 15. maddesinin (c) bendine istinaden il teşkilatının en üst amiri olan il müdürü, ilçe teşkilatının en üst amiri olan ilçe müdürü, ilçe müdürüne eşit veya üst düzeyde kabul edilmesi gerektiğinden il müdür yardımcısı sendikalara üye olamamaktadır. “100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları” açısından getirilen sendika üyesi olma yasağı her ne kadar 2012 yılında kaldırılmış olsa da, hala

madde metninin ihtiva ettiği diğer hükümler nedeniyle sendikal hakların kısıtlanması idareci vasfındaki hemen hemen tüm personel açısından geçerliliğini korumaktadır. Amir olmasının yanı sıra Devlet nazarında “çalışan” konumunda olan, ancak 4688 sayılı Kanun kapsamında sendika üyesi olması engellenenler açısından bakıldığında uluslararası sözleşmeler ile koruma altına alınan sosyal haklarına müdahale edildiği görülmektedir.

Uluslararası kaynaklarda örgütlenme hakkı yalnızca silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri açısından kısıtlanabilir kabul edilirken, iç hukukumuzda idareci durumundaki hemen hemen tüm çalışanlar açısından örgütlenme hakkının kısıtlanmış olması Türkiye'nin henüz uluslararası düzenlemelere yeteri kadar uyum sağlayamadığını göstermektedir. Doktrinde de Türkiye'de 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri ile uyumsuzluk sorunu yaşadığı yönünde ortak bir kanaat hakimdir. Uyumsuzluk sorununun çözümü için de 4688 sayılı Kanunun sendikal özgürlükleri geniş yorumlayan bir revizyona ihtiyaç vardır.

Ancak, ülkemiz mevzuatı ile uluslararası normlar arasındaki uyumsuzlukların çözümü sürecinde sorumluluk yalnızca Devlete değil, sivil toplum kuruluşlarına da düşmektedir. Sendikaların yalnızca içe kapanmayıp uluslararası kuruluşlarla da irtibat halinde olması, Uluslararası Çalışma Örgütü gibi kuruluşlara üye ülkeler ile irtibat halinde olup sistemleri incelemesi, hükümetleri uyum süreci için baskı altına alması örgütlenme olgusunun bir gereğidir.

**Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde kısıtlama nedeni olarak örgütlenme hakkının kullanılmasının, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlanabileceğini belirtmektedir**

# MEMURLARIN SENDİKA KURMA, TOPLU SÖZLEŞME, GREV VE SİYASET HAKKI YÖNÜYLE ÜLKE KIYASLAMALARI

## Giriş

Uluslar arası Çalışma Örgütü Uzmanlar Komitesi 1983 ve 1994 yıllarını kapsayan oniki yıllık döneme ait incelemesinde, çeşitli ülkelerdeki duruma göre kamu görevlilerini sendika hakkı yönünden üç ana başlık altında toplamıştır.

Bunlar, kamu görevlileri için sendika kurma ve kurulan sendikalara üye olma hakkını tanıyan ülkeler, kamu görevlileri için sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı tanımayan ülkeler ve bazı kamu görevlileri için sendika kurma ve sendikalara üye olmanın önüne istisnalar ve kısıtlamalar koyan ülkelerdir. Dördüncü bir tür ise nadiren de olsa kamu görevlileri için sendikal amaçlı dernek kurma hakkı tanıyan ülkelerdir.

Endüstriyel ilişkiler içerisinde çalışanlar için “grev hakkı”, tarihsel gelişim içinde, önceleri çalışanlar tarafından tek taraflı olarak ekonomik ve sosyal haklarını iyileştirmek için işverene karşı kullandıkları bir eylem olarak ortaya çıkmış ve daha sonra da yasal hale gelebilmiştir. Günümüzde toplu iş sözleşmesi ve grev hakları, sendikacılığın ayrılmaz birer parçası haline gelmiştir. Toplu sözleşme ve grev hakkının örgütlenme hakları içinde yer aldığı, bu haklar olmadan sendikacılıktan bahsedilemeyeceği belirtilmektedir.

## Kamu Çalışanlarına Sendika Kurma Hakkı Tanıyan Ülkeler

Kamu görevlilerine sendika kurma hakkının yasal olarak düzenlenmesi bakımından bazı ülkeler işçi-memur ayrımı yapmaksızın genel yasalarda düzenleme yoluna gitmiştir. Bu ülkelerde çalışanlar arasında işçi veya memur ayrımı yapılmaksızın ortak düzenleme usulü benimsenmiş ve sendikaların genel kuralları tüm çalışanlara aynı ölçüde tanınarak ve tek bir yasal düzenleme yapılmıştır.

Arjantin, Avusturya, Avustralya, Benin, Beyaz Rusya, Birleşik Krallık, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, Filipinler, Finlandiya, Fransa, Hindistan, Hollanda, Honduras, İrlanda, İsrail, İsveç, İtalya, İzlanda, Kenya, Kıbrıs, Kolombiya, Kosta Rica, Küba, Macaristan, Mısır, Norveç, Polonya, Portekiz, Rusya Federasyonu, Tunus, Ukrayna, Uruguay ve Eski Yugoslavya işçi-memur ayrımı yapmaksızın bütün çalışanlara sendikaların genel kurallarını tanıyan ülkelere örnek olarak gösterilebilir.

Listedeki ülkeler incelendiğinde dünyanın her tarafından ülkenin olduğunu görebiliriz, ancak daha çok Avrupa ülkelerinin genel yasalarda düzenleme yöntemini benimseyerek işçi-memur ayrımı yapmaksızın çalışanlara sendika-





ların genel kurallarını tanıyan ülkeler oldukları dikkat çekmektedir. Bununla birlikte dünyada memurlara sendika kurma ve üye olma hakkını özel yasalarla tanıyan ülkeler de bulunmaktadır. Bu ülkelerde memurlar için sendika kurma hakkı özel yasalarla, işçilerden ve diğer çalışanlardan farklı olarak ayrıca düzenlemektedir.

“ABD, Belçika, Benin, Danimarka, Cibuti, Fas, Fransa, Gabon, İspanya, İsviçre, Japonya, Kamerun, Kanada, Lüksemburg, Mali, Meksika, Peru, Trinidad, Tobago, Uruguay, Venezüella ve Yeni Zelanda” memurların sendika kurma hakları konusunda özel düzenleme yöntemini benimseyen ülkelerin başlıcalarıdır.

Türkiye de 25.6.2001 tarihinde T.B.M.M de kabul edilen ve 12.7.2001 tarihinde 24460 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 13.08.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası ile bu grup içerisinde yer almıştır. Burada dikkat çeken önemli bir konu daha var. Bazı ülkelerin sendika kurma ve üye olma hakkını hem genel yasalarla hem de özel yasalarla düzenleme yolunu bir arada benimsemiş olduklarını görmekteyiz.

Bazı ülkeler genel olarak memurlara sendika kurma hakkı tanımamakla birlikte bazı memur kesimlerini bu uygulamadan istisna tutma yöntemini kabul etmişlerdir.

Malezya, Endonezya ve Singapur bu ülkelere örnek olarak gösterilebilir. Bu ülkelerde genel olarak memurların sendikalara üye olması yasaklanmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Cenevre’de yapılan 104. Konferansında görüştüğümüz Endonezya Çalışma Bakanlığı personeli de ülkelerinde memurların sendika kurmalarının yasak olduğunu teyit etmişlerdir. Bununla birlikte devlet başkanı, kimi memurları bu yasak dışında tutarak onların sendika kurmalarına ve sendikalara üye olmalarına izin vermektedir. Malezya ve Singapur bu tür ülkeler için tipik bir örneklerdir. Malezya hükümeti 1981 yılında özel bir meslek grubunun, bir dairenin ya da bakanlık görevlilerinin sendikalı olabilmelerine izin vermiştir. Singapur’da hükümet son yıllarda polis ve silahlı kuvvetler dışındaki memurlara sendika hakkı tanıyacağını Uluslararası Çalışma Örgütüne bildirmiştir.

Bazı ülkeler, memurların dernek bazlı örgütlenmelerine izin vermiştir. Ancak bu derneklerin çalışmaları yalnızca sosyal ve kültürel içerikli olup, hükümet nezdinde memurların ekonomik, sosyal ve özlük haklarına yönelik hak arama çalışmalarında bulunmalarına izin verilmez. Paraguay, Guatemala, Bangladeş ve Venezüella” bu uygulamaya örnek ülkelerdir.

Dünya geneline göz attığımızda genel olarak memurlara, örgütlenme (sendika) hakkı verildi-

ğini, bununla birlikte bu hakkın sınırsız olmadığını ve çeşitli sınırlamaları beraberinde getirdiğini görmekteyiz. Bu sınırlamalar temel olarak dört şekilde uygulanmaktadır.

**1- Kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanımakla birlikte grev ve toplu sözleşme hakkını vermemek veya kısıtlamak:** Ülkelerin pek çoğu sendika hakkını tanımakta gösterdikleri cömertliği grev ve toplu sözleşme konusunda göstermekten kaçınmaktadırlar. Türkiye de bu

grupta yer almaktadır. Ülkemizde memurlara sendika hakkı uzun uğraşların sonucunda verilmesine karşın grev yasaklanmıştır. Toplu sözleşme hakkı ise 2011 yılında tanınmıştır. Ancak tarafların toplu sözleşmede anlaşmazlığa düşmeleri durumunda yetkili Konfederasyon ve sendikaların başvuracakları “Hakem Heyeti”nin çoğunluğunu hükümetin belirlediği üyeler oluşturmaktadır

**Belçika, Fas, Fildişi Sahili, Türkiye ve Orta Afrika ülkeleri silahlı kuvvetleri kapsam dışı bırakan ülkelere örnek gösterilebilir**

**2- Genel olarak sendika kurma hakkı tanımakla birlikte bazı memur kesimlerini kapsam dışında bırakmak:** Dünyadaki yaygın uygulama silahlı kuvvetler, polis, kolluk kuvvetleri, hâkim ve savcılar ile yönetim ve denetim görevlerinde bulunanları sendika kurma hakkı dışında bırakmaktadır.

Belçika, Fas, Fildişi Sahili, Türkiye ve Orta Afrika ülkeleri silahlı kuvvetleri kapsam dışı bırakan ülkelere örnek gösterilebilir. Türkiye son yıllarda yaptığı anayasa ve yasa değişiklikleri ile askeriyedeki sivil memurların sendikalara üye olmalarının önünü açmıştır.

Diğer taraftan, silahlı kuvvetler, polis, kolluk kuvvetleri, hâkim ve savcılar ile yönetim ve denetim görevlerinde bulunanlara sendika kurma hakkını tanıyan ülkeler de bulunmaktadır. Bunlar, Almanya, Avusturya, Birleşik Krallık, İsveç ve Norveç’tir.

Polisler, sendika kurma kapsamı dışında bırakılan ikinci büyük kesimi oluşturmaktadır. Malez-

ya, Endonezya ve Meksika bu kesime, sendikal hakları yasaklayan ülkelere örnek gösterilebilir.

Bunun yanında polislere sendika kurma hakkını tanıyan ülkeler de bulunmaktadır. Bu ülkeler, ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka ve Norveç’tir.

Kamerun, Malezya ve Pakistan, cezaevi personeli de sendika kurma hakkından mahrum bırakan ülkelerdir.

**3- İşçiler ve kamu görevlilerinin örgütlenmesi hakkında ayrı yasal düzenlemeye sahip olmak:** Türkiye işçi ve memurların sendika kurmaları hakkında ayrı yasal düzenleme yapan ülkelere örnek gösterilebilir. Çünkü ülkemizde memurlara sendika kurma hakkı işçilerden ayrı olarak ancak 2001 yılında tanınmıştır.

**4- Kamu görevlilerinin parçalı örgütlenmesini zorunlu kılmak:** Bu tür sınırlamalarda memurların meslek kategorileri, çalıştıkları kuruluşlar ve bölümler itibarıyla örgütlenmeleri yasal zorunluluk haline getiriliyor. Bunun sebebi de muhtemelen büyük ve güçlü sendikalarla uğraşmak yerine daha az üyeye sahip sendikalarla daha kolay başedebileceği fikrinden hareketle bu yönde yasal düzenlemeler yapılmış olmasındandır.

### **Kamu Görevlilerine Sendika Kurma Hakkı Tanımayan Ülkeler**

21. yüzyılın 14 senesini geride bıraktığımız yıllarda dünyada sendika hakkını tanımayan azımsanmayacak sayıda ülke görmek mümkündür. Sendika kurma ve üye olma hakkının tanınmaması bazen kesin, bazen de kısmi yasak şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Örneğin kimi ülkelerde bu yasak bütün kamu görevlilerini kapsarken, kimi ülkelerde de kamu görevlilerinin bir bölümüne sınırlama getirmektedir. Kısmi yasaklama genellikle **polis, silahlı kuvvetler, hâkimleri ve savcılarını kapsayan** yargı personelinde oluşmaktadır.”

Bolivya, Ekvator, Nijerya, Nikaragua, Tayland. memurlara sendika kurma hakkı vermeyen ülkelerdir.



2001 yılına kadar Türkiye de bu ülkeler arasında yer almakta idi. Ancak Türkiye, 4688

sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası ile bu listeden geçte olsa çıkmayı başarmış, hatta 2011 yılında kamu görevlilerine Toplu Sözleşme Hakkı vermiştir. Kamu görevlilerinin sendika kurma ve toplu pazarlık hakkı bakımından pek çok Avrupa ülkesinden daha ileride olduğunu söylemek mümkün hale gelmiştir. Bununla birlikte memurların grev hakkı ve siyaset yapma hakkı halen kazanılmış haklar arasında bulunmamaktadır.

Listede üçüncü dünya ülkeleri olarak tanımlanan ve gerek demokratik gerekse teknolojik gelişme bakımından geri kalmış olan pek çok Afrika ülkesinin ve geri kalmış diğer ülkelerin yer alması ülkemiz açısından anlamlıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1999 yılındaki raporuna göre Türkiye, OECD'ye üye 24 ülke, Uluslararası Çalışma Örgütüne üye 150 ülke, NATO'ya üye 16 ülke ve AGİK'e üye 35 ülke arasında 25.6.2001 tarihine kadar memurlara sendika hakkı tanımayan tek ülke olarak gösterilmekteydi.

### **Kamu Görevlilerine Grev Hakkı Tanıyan Ülkeler**

Kamu görevlileri için grev hakkı, sendika kurma hakkının tanınması kadar yaygın bir uygulama değildir. Bununla birlikte kamu görevlileri için az sayıda da olsa grev hakkını tanımış ülkeler bulunmaktadır.

A.B.D (sekiz eyalette), Benin, Fildişi Sahili, Finlandiya, Gabon, Guatemala, İspanya, Kıbrıs, Komor Adaları, Lüksemburg, Meksika, Nijer, Peru, Portekiz, Senegal, Sri Lanka, Togo, Yunanistan, Zaire Kanada ve Norveç, grev hakkını yasa ile tanıyan ülkeler kategorisinde bulunmaktadırlar.

Arjantin, Burkina Faso, Fransa (hem yasal hem anayasal), İsrail, İtalya, Portekiz, Romanya ve Ruanda grev hakkını Anayasal düzeyde tanıyan ülkelerdir.

Bunlara ilave olarak, Danimarka bu anlamda farklı bir yere sahiptir. İş piyasasının yasal düzenlemeleri Danimarka'da sadece küçük bir rol oynar. Örneğin sendikalar ve işverenle arasındaki anlaşmazlıkların çözümü için bir yasal düzenleme yoktur. Çalışanların grev hakkı, işve-



renin de lokavt hakkı öncelikle toplu sözleşme anlaşmaları vasıtasıyla sendikalar ve işveren kuruluşlarının kendilerince düzenlenir.

Büyük Britanya'da durum daha farklıdır. Kurumsal olarak Büyük Britanya'da Endüstriyel ilişkiler sistemi geleneksel olarak gönüllüğe dayanır. Sendikalar ve işverenler toplu pazarlıkla ilgili konular üzerinde gönüllü olarak anlaşılır ve devlet müdahaleci olmaz. Gönüllülük geleneği devlet iş ilişkilerine doğrudan müdahaleye isteksiz olduğu anlamına gelmektedir

Fransa da kamu görevlilerine grev hakkını tanıyan ülkeler arasında yer almaktadır. Fransa'da, 1946 yılından itibaren kamu kesiminde çalışanlara grev hakkı tanınmıştır.

7 Temmuz 1950 tarihli Danıştay kararına göre kamu yönetimi ve hükümet çalışmalarının devamlılığını engelleyecek grevler ile mesleki çıkarı olmayan grevler yasaklanabilir. Yani grevlerin yapılış amacının grev yapan kamu görevlilerinin mesleki çıkarına uygun olması ve hükümet çalışmalarının devamlılığını engellememesi gerekmektedir.

İngiltere de,1946 yılında memurlara grev hakkı tanımış ülkeler sıralamasındadır. Ancak 1982 yılında çıkarılan istihdam yasasıyla grev hakkı sınırlandırılmıştır. Bu ülkede de kamu görevlileri ancak mesleki çıkarlarını elde etmek amacıyla yönelik grev yapabilirler ancak grev esnasında kamu görevlerinin aksatılmadan devamının sağlanması zorunludur.

İsveç'te, 1956 yılından bu yana grev hakkı ayırım yapılmaksızın tüm çalışanlara tanınmıştır.

İtalya'da grev hakkı, 1950'li yıllardan itibaren polis ve silahlı kuvvetler dışındaki tüm kamu çalışanlarına tanınmıştır. Bu ülkede zorunlu kamu hizmetlerini aksatmamak şartıyla grev yasaldır.

Grev hakkı, bu ülkelerde gerek Anayasal ge-

rekse yasal düzeyde tanınmışsa da, çeşitli sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Bu sınırlamaların başında da devletin rutin işleyişini sağlamak, elektrik, su ve gaz tedariki, sağlık ve itfaiye hizmetleri gibi kamu hizmetlerinin aksatılmaması şartı gelmektedir. Grev hakkının tanındığı ülkelerde grevin ilkeleri ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir.

## **Kamu Görevlilerine Grev Hakkını Yasaklayan Ülkeler**

Bazı ülkelerde kamu görevlilerinin grev yapmaları halinde başta kamu işlerinin aksaması gibi bir takım gerekçeler ileri sürülerek grev yasağı uygulanmaktadır. Bu yasağı savunanlara göre, kamuda hizmetlerin devamlılığına vurgu yapmaktadırlar. Eğer kamu görevlileri grev yaparsa devlet çarkının işlemeyeceği ileri sürülmektedir. Ancak devletin asli görevi bu çarkın işlemesi için gerekli tedbirleri alacak yasal düzenlemeleri yapmaktır. Haliyle, hiç kimsenin bu hizmetleri durdurması veya aksatması düşünülemez. Bu hizmetleri, elektrik, su, gaz sağlanması, yiyecek-içecek sağlanması, itfaiye ve acil sağlık hizmetleri ve acil ameliyatlar vb. olarak tanımlayabiliriz. Devletlerin, çalışanların haklarını ararken temel kamu hizmetlerinin sağlanmasına hiçbir sendika veya sendikacı karşı çıkmaz. Çünkü gerek sendikalar ve sendikacılar gerekse üyeleri ve aileleri de bu temel hizmetlerden yararlanmaktadırlar. Kaç kişinin okula gitmeyen çocuğu var, hasta olmayan aile bireyi var? kim ısınma, aydınlanma, ulaşım gibi temel ihtiyaçlara gereksinim duymadan hayatını idame ettirebilir? Dolayısıyla, kamu görevlilerine çalışanların temel haklarından birisi olan grev hakkı yukarıda sayılan kamu hizmetlerinin sağlanması şartıyla verilmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir diğer önemli konu da Sosyalist ülkelerde de greve karşı çıkılıyor olmasıdır. Bu ülkelerde hakim olan anlayışa göre grev, sınıfsal bir savaş aracıdır. Devletin, tüm çalışan sınıfın bir aracı olduğu sosyalist ülkelerde sınıfsal bir savaş sözü konusu olamaz. Çalışan sınıfın tamamı veya bir

**Devletlerin, çalışanların haklarını ararken temel kamu hizmetlerinin sağlanmasına hiçbir sendika veya sendikacı karşı çıkmaz. Çünkü gerek sendikalar ve sendikacılar gerekse üyeleri ve aileleri de bu temel hizmetlerden yararlanmaktadırlar**





bölümü, kendi iradesini grev yoluyla da olsa tüm çalışanların meşru organlarına kabul ettiremez. Grev karşı bir devrimdir ve derhal bastırılması gerekir. Devlet görevlileri de tıpkı diğer işçiler gibi aynı düzenin hizmetkârları olarak hükümetin kararlarını kabul etmek zorundadırlar.

Grev hakkını açıkça yasaklayan ülkeler, grev hakkını açıkça tanıyan ülkelere göre daha fazladır.

“ABD hükümetleri (eyaletlerin çoğu) memur sendikaları konusunda tutucu bir yaklaşım benimsemiştir. Hükümetler çalışma şartlarının belirlenmesi hakkını kendi ellerinde tutmuştur. Bu nedenle 1919 yılında Boston’da yapılan polis greviden sonra polis ve itfaiyeciler için grev yasaklanmıştır.

Bangladeş, Bahreyn, Bolivya, Brezilya, Burundi, Cad, Ekvator, Fas, Filipinler, Gine Biso, Hindistan, Honduras, İsviçre, Japonya, Kanada (eyaletlerin yarısı), Kolombiya, Kore, Kosta Rica, Kuveyt, Liberya, Lübnan, Madagaskar, Moritanya, Nikaragua, Paraguay, Ruanda, Suriye, Sili, Tayland, Tirinidat, Tobago, Uruguay, Zimbabve ve Sosyalist ülkeler grev hakkını memurlara açıkça yasaklayan ülkeler kategorisinde yer almaktadırlar.

Türkiye, geçmişten beri memurlarına çeşitli yasalarla grevi açıkça yasaklamasına rağmen Uluslar arası Çalışma Örgütü’nün yasakçı ülkeler listesinde yer almamıştır. Bu durum, 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesinin, Türkiye tarafından onaylanmamış olmasına bağlanmaktadır.

### **Dünyada Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkı**

Kamu personeli sendikalarına tanınan haklardan biri de, yönetimle pazarlık etme ve bunun sonucunda toplu sözleşme imzalama veya anlaşmazlık halinde çözüm için hakeme gitme hakkıdır. Tanım olarak toplu pazarlık, “işveren veya işveren teşekkülleriyle çalışanları temsil eden sendikalar arasında çalışanların çalışma şartlarının, ekonomik ve sosyal haklarının ve özlük haklarının tayini ve tespiti için toplu sözleşme sağlanması amacıyla yapılan görüşmelerin tümüdür.”

Sendikal hareketlerin başlangıcında “Toplu Sözleşme Hakkı” sadece işçi ve işverene özgü bir hak idi. Bu nedenle “kamu personelinin çalışma koşullarının belirlenmesinde önceleri istişare yöntemi kullanılırdı.”



Devletin tek yanlı buyurması yönteminin zamanla aşınması sonucu, memurlar da yasal bir dayanağı olmasa da sendikalar kurmaya başlamışlar ve ülkede fiili bir durum oluşturarak kamu görevlileri sendikaları kanununun çıkarılması için hükümet üzerinde bir baskı oluşturmuşlar ve nihayet bu hakkı 2001 yılında elde etmişlerdir. Bu sayede memurların ekonomik ve sosyal hakları da önce toplu görüşme, 2011 yılından itibaren de toplu sözleşme konusu olmuştur. Kamu çalışanlarının bunca sendikal hak elde etmelerinin temel nedeni, memur sendikalarının zamanla güçlenmesi ve sendikaların işveren devlet üzerindeki baskısının etkili olmasıdır. Bu dönüşüm süreci, memurlar için büyük kazanım olmuştur. Bu elbette kolay olmamıştır ancak sonuçta kazanan, sabırla bu kazanımların peşinden koşan sendikalar olmuştur.

Toplu sözleşmelerin yapılış usulleri ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. Uygulamada pazarlık konularının belirlenmesinde oldukça esnek bir yaklaşım benimsenmekte olmasına rağmen, toplu sözleşme kapsamına alınacak çalışan kesimlerinin ve konuların belirlenmesinde kısıtlayıcı bir eğilim göze çarpmaktadır. Uluslar

arası alanda yapılan araştırmalara göre toplu pazarlığın genellikle dört temel noktada yoğunlaştığını görülmektedir.

1. Toplu pazarlık biçiminin belirlenmesi,
2. Sendika güvenliği,
3. Ücretler,
4. Diğer haklar (hastalık, analık, iş süreleri, izinler vb).

Toplu sözleşmelerde genellikle iki çeşit sınırlama dikkat çekmektedir.

Birincisi, kişi yönünden sınırlama, bu hemen hemen bütün ülkelerde silahlı kuvvetler personeli ile polisi kapsamaktadır.

İkincisi, konu yönünden sınırlama, bu da genellikle ücret, emeklilik, hizmete alma, atama, görevlendirme, görevde yükselme, görev ve yer değiştirme, disiplin ve göreve son verilmesi konularını kapsamaktadır.

Toplu sözleşmeyle ilgili yapılan bu açıklamalar ekseninde memurlara toplu sözleşme hakkı tanıyan ülkelere, aşağıda yer alanlar örnek gösterilebilir:

A.B.D (federal düzeyde) 1962 yılında çıkarılan 10988 sayılı kararname ile, İngiltere (1914), Avustralya (1911) , Yeni Zelanda (1911) , Kanada (1960) , Finlandiya, Belçika, Fransa, İtalya, İspanya, Venezüella, Arjantin, Hollanda, Peru, Uruguay, Portekiz, Kolombiya, Srilanka, Dominik, Trinidad, Tobago, Bermuda, Jamaika ve İsrail.

İsveç, Toplu sözleşme hakkının en gelişmiş olduğu ülke olarak öne çıkmaktadır. Bu ülkede toplu sözleşme 1945 yılında önce belediyelerde başlamış daha sonra bütün kamu personelini kapsamıştır. İsveç'te kişi ve konu sınırlaması olmaksızın herkes ve her konu toplu sözleşmeye dâhil edilebilmektedir.

Norveç, çalışanlarla 1918 yılında fiili olarak toplu sözleşme yapmaya başlamış, 1933 ve 1959 yıllarında çıkarılan yasalarla toplu sözleşme güvence altına alınmıştır. Norveç'te Polis ve askerler istisna tutulmaktadır.

“Almanya, 1949 tarihinden itibaren memur (Beamte) statüsünde olmayan tüm kamu görevlileri için toplu sözleşme yapmaya başlamıştır. Federal Parlamento, gerekli yasal düzenlemeleri yapmadığı için Almanya'da memurların toplu sözleşme hakkı bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, yukarıda sayılan ülkelerdeki toplu sözleşmelerin doğrudan uygulanabilen nitelikte olmadıkları ileri sürülmektedir. Örneğin, İsveç'te toplu sözleşmelerin yürürlüğe girmesi için, sözleşmelerin parlamento ücretler delegasyonunca onaylanması gerekmektedir.

ABD' de sözleşmelerin yürürlüğe girmesi için ilgili kurum yöneticisinin onayının alınması gerekir.

İsveç ve Kanada'da ayrıca parlamentonun onayı da gerekmektedir. İtalya'da sözleşmelerin hükümet ve Sayıştay tarafından onaylanması gerekmektedir.

Danimarka bu anlamda en gelişmiş ülke olarak öne çıkmaktadır. Zira bu ülkede çalışanların grev hakkı, işverenin lokavt hakkı bile toplu sözleşme müzakerelerinde ele alınmaktadır.

Açıklamalardan da anlaşılacağı gibi kamu kesimindeki sözleşmelerin kendiliğinden yükümlülük doğuran belgeler olmadıkları, bu nedenle özel kesime en yakın sözleşmelerin bile kendiliğinden uygulanabilir nitelik taşımamalarından dolayı sözleşme terimi yerine, genellikle “anlaşma”, “protokol” veya “sonuç belgesi” sözcükleri kullanılmaktadır.

## Uluslararası Belgelerde Örgütlenme Özgürlüğü

**Örgütlenme özgürlüğünden bahsedildiğinde temelde toplanma, dernek ve sendika özgürlüğü anlaşılmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi**, bu özgürlüklerinin her birini ayrı ayrı maddelerde düzenlemiştir (m. 21, 22). Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (MSHS) toplanma hakkını ve dernek kurma hakkını ayırmış; sendika hakkını dernek hakkı içerisinde zikretmiştir (m. 21, 22). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ise toplanma ve dernek hakkını aynı maddede ele almış; sendika hakkını da dernek hakkının özel bir görünümü olarak yorumu bırakmıştır (m. 11). Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (MSHS) 21 ve 22. maddelerdeki düzenleme, sırasıyla şu şekildedir:

**Örgütlenme özgürlüğünden bahsedildiğinde temelde toplanma, dernek ve sendika özgürlüğü anlaşılmaktadır**

### 21. Madde:

Barışçıl bir biçimde toplanma hakkı hukuk tarafından tanınır. Bu hakkın kullanılmasına milli güvenliği veya **kamu güvenliğini, kamu düzenini, sağlık ve ahlaki** veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma amacı taşıyan, demokratik bir toplumda gerekli bulunan ve hukuka uygun olarak getirilen sınırlamaların dışında başka hiç bir sınırlama konamaz.

### 22. Madde:

1. Herkes başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir.



2. Bu hakkın kullanılmasına ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin, kamu düzeninin, genel sağlık veya ahlakın, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuken öngörülmüş ve demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlamaların dışında başka hiç bir sınırlama konmaz. Bu madde, silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine hukuki kısıtlamalar konulmasını engellemez.

3. Bu madde, Uluslararası Çalışma Teşkilatının “Örgütlenme Özgürlüğü ve Teşkilatlanma Haklarının Korunması” ile ilgili 1948 tarihli Sözleşmesine Taraf Devletlerin, bu Sözleşmede sağlanan güvencelere aykırı yasama tasarrufları yapmasına veya yasaları bu güvencelere aykırı tarzda uygulamasına yetki vermez.

AİHS'nin “Dernek kurma ve Toplantı özgürlüğü” başlığını taşıyan 11. maddesindeki düzenleme ise şu şekildedir:

#### 11. Madde:

1. Herkes asayiş bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahiptir.

2. Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlanabilir. Bu madde, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel değildir.

Görüldüğü üzere, MSHS'nin 22. maddesi ve AİHS'nin 11. maddesi birbiriyle benzer ve paralel hükümler içermektedir. Ancak gerek maddenin içeriği ve gerekse kapsamı bakımından AİHS 11. madde daha detaylıdır. Bu madde ile dört hak güvence altına alınmıştır. Bunlar sırasıyla, toplantı yapmak, dernek kurmak, sendika kurmak ve sendikalara katılma haklarıdır. Gösteri yürüyüşü yapma ve partileşme hakları da Avrupa İn-

san Hakları mahkemesi (AİHM) içtihatlarıyla bu madde kapsamına dahil edilmiştir.

**Örgütlenme özgürlüğü esas itibarıyla ifade özgürlüğünün bir uzantısı durumundadır. Zira ifade özgürlüğü dernek, sendika ve siyasi parti kurarak düşüncelerin açığa vurulması sureti ile kullanılabilir. Bu nedenle AİHS 11. maddede düzenlenen haklar** Sözleşmenin 9. ve 10. maddelerinde düzenlenen düşünce, vicdan ve din özgürlüğü ile ilgili hakların devamı ve tamamlayıcısı durumundadır. 9. madde “demokratik toplum için özgür düşüncenin doğması ve filizlenmesi aşamasıdır. 10. maddede düzenlenen ifade özgürlüğü ise özgür düşüncenin açıklanma ve başkalarına anlatılabilme aşamasıdır. 11. maddedeki örgütlenme hakları içinde yer alan protesto, dernekleşme, sendikalaşma ve partileşme ise özgür düşüncenin eylemli ve örgütlü hale gelmiş şeklidir.”

### Devlet Memurlarının Siyaset Hakkı

#### Temel Standartlar

Seçimler hakkında uluslar arası standartlar üç temel hakkı kapsar: Hükümette görev alma hakkı, seçme ve seçilme hakkı ve kamu hizmetine eşit erişim hakkı. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi halkın iradesinin hükümetlerin yetkilerinin temeli olması gerektiğini beyan eder. İlgili standartlar aşağıdaki şekildedir:

### İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

#### Madde 21

1. Herkesin kendi ülkesinde doğrudan veya serbestçe yapılmış seçimler yoluyla hükümete katılma hakları vardır.

2. Herkesin ülkesinde kamu hizmetlerine eşit bir şekilde erişme hakkı vardır.

3. Halkın iradesi hükümetlerin yetkilerinin temeli olması gerekir; bu iradenin evrensel ve eşit oy hakkı tarafından ve yapılacak gizli oy veya eşit düzeyde hür oylamayla periyodik ve hakiki seçimlerle ifade edilmesi gerekir.





## Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi

### Madde 25

Madde 2'de bahsedilen herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve makul olmayan bir sebep olmadan her vatandaşın hakkı ve fırsatı vardır.

- (a) Doğrudan veya serbestçe yapılan seçimler yoluyla kamu görevlerinin yerine getirilmesinde görev almak;
- (b) Seçmenlerin hür iradesini ifade etmelerini güvenceye alan evrensel ve eşit oy hakkı ve gizli oylamayla yapılacak gerçek ve periyodik seçimlerde oy kullanma ve seçilme;
- (c) Ülkesinde kamu hizmetlerine eşitlik genel terimi mucibince erişmek.

21. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları organları, bu uluslararası normlara daha fazla hassasiyet göstermektedir. 1962 yılında Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komitesi Evrensel Beynamede kullanılan deyimlerin anlamları hakkında ışık tutacak, Hürriyet ve Siyasi Haklar Konusunda Ayrım Gözetmeme hakkında Taslak Genel İlkeleri benimsedi. En son 1989 yılında İnsan Hakları Komisyonu periyodik ve hakiki seçim ilkelerinin yararları artırma üzerinde Gelecek Gayretler için bir çerçeve benimsedi.

## Ayrım Gözetmeme

22. Hem İnsan Hakları Evrensel Beynamesi (madde 2) hem de Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde (madde 2) listelenen ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi veya diğer görüş, milli veya sosyal köken, mülkiyet veya statüler gibi hakların hiçbirini için ayırım yapılmaksızın kullanılacağını belirtir.

23. Diğer Uluslararası beyannameler ve anlaşmalar bu hakların kadınlar tarafından eşit şekilde kullanılacağını ifade eder ve ırk temelinde ayırımı yasaklar.

## Kendi Kaderini Tayin

24. Demokratik seçim kavramının kendi kaderini tayin etme temel kavramında kökleştiği söylenebilir. Bu temel hak, Birleşmiş Milletler Şartında (Madde 1 paragraf 2) ve Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinde ve Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesinde ortak 1. maddede tanınmıştır. Birleşmiş Milletler Şartı bağımsız olmayan yönetimler ve vesayet altındaki bölgelerle (maddeler 73 (b) ve 76 (b)) ilgili olarak kendi kaderini tayinin önemini de vurgular.



## Detaylı Olarak Gözden Geçirilmiş Uluslar Arası Kriterler

### A) Hür seçimler

28. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi herkesin doğrudan veya hür bir şekilde seçilmiş temsilcileri vasıtasıyla ülkesinin hükümetinde yer alma hakkı olduğu hükmünü getirir (Madde 21). Uluslar arası Medeni ve Siyasi Haklar ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmeleri kendi kaderini belirleme hakkının verdiği yetkiye dayanarak bütün insanların kendi siyasi statülerini hür bir şekilde belirleme hakları olduğunu ifade eder (ortak madde 1). Bu hak, insanların hür bir şekilde ifade edilmiş iradeleri ve arzularının gücün onlara devrine rehberlik etmesini sağlayan Sömürge Ülkelere ve İnsanlara Bağımsızlık Verilmesi Beyannamesinde tekrar edilir (Madde 5).

### B) Adil seçimler

66. Uluslararası Her Türlü Irk Ayrımının Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi oy kullanma veya seçimlerde aday olma hakkını etkileyen her türlü ırk ayrımını yasaklar ve açıkça evrensel eşit oy kullanma hakkı için çağrıda bulunur (Madde 5 (c)). Diğer üç araç kadınlara karşı ayırımı veya

onların siyasi süreçlerden dışlanmalarını yasaklar. Bu araçlar Kadınlara Karşı Ayrımın Ortadan Kaldırılması Bildirisi (Madde 4), Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi (Madde 7) ve Kadınların Siyasi Hakları Sözleşmesi (Madde I-III). Nihai olarak, adil ve eşit erişime katılımı ilgili olarak, Sindirme ve Avrupalıların başkalarından ayrılması Suçunun Cezalandırılması Sözleşmesi (Madde II (c)) bir ırk grubu veya gruplarını siyasi hayata katılmaktan alıkoyduğu farz edilen yasal ve diğer tedbirleri yasaklar. **İngiltere’de** milletvekillerinin %22.76’sını devlet memurları oluştururken, Danimarka’da devlet memuru olup seçimi kazanan milletvekili sayısının meclisteki oranı %49.16’dır. 2000-2010 dönemini kapsayan süre için 71 ülkede yapılan araştırmada devlet memurluğu geçmişine sahip milletvekili oranlarının ortalaması %31.53 olarak tespit edilmiştir.

### Devlet Memurlarının Milli Meclislere Seçilmesi

Yasalar milletvekili olmanın diğer kamu görevi ile uyumlu olmayabileceğini beyan edebilir. Bu da adayların seçildikten sonra kamu hizmetindeki görevinden ayrılmalarını zorunlu kılar.

Zayıf kısıtlamalar uyumsuzluk kuralları oluşturur. Katı uyumsuzluk kurallarıyla, bütün devlet memurları görevlerini askıya almak zorundadırlar fakat bir görev için seçilene kadar devlet memurluğu görevinde kalabilirler; seçtikleri yasama organındaki görevlerinin sona ermesinden sonra yeniden istihdamları teminat altına alınmıştır (değişen derecelerde).

Yumuşak uyumsuzlukla, genellikle güvenceye alınmış azaltılmış iş yüküyle diğer bütün devlet memurları kamu hizmeti kariyerlerine devam edebilirlerken, devlet memurlarının sadece bazı kategorileri sınırlandırılır ve **seçilmeleri halinde bunların kamu görevinden istifa etmeleri gerekir**. Bazı ülkeler hiyerarşideki konumu ne olursa olsun, uyumsuzluğu sadece belirli kamu görevleri için sınırlarlar. Bununla birlikte bazılarında kısıtlama sadece genelkurmay başkanlarını ve üst düzey kamu görevlilerini etkiler.

Eğer bir uyumsuzluk rejimi uygulanırsa, yasama organına seçilen devlet memurları kamu sektöründeki işlerini dengelemekte serbesttirler. Pek çok durumda onlar ücret ve zaman açısından uygun şartlarla karşılaşılır. Kısaca, uyumsuzluk kuralı ne kadar sıkı uygulanırsa, siyasi bir görev için çalışacak devlet memurunun alternatif giderlerinin daha yüksek olması beklenir. Dolayısıyla, yeterli niteliklerin olmayış kuralının yürürlükte olduğu ülkelerde kamu sektörü geçmişine sahip vatandaşların en küçük kesiminin meclise seçilmeleri beklenir.

Devlet memurlarının seçimlere katılmalarıyla ilgili dört tür uyumsuzluk veya katılma hakkı olmayış tespit edilmiştir.

Eğer bütün devlet memurları, seçimde aday olmak istediklerinde istifa etmek zorundularsa o ülkede devlet memurluğu devam ederken seçimlere “katılma hakkı olmayış” rejimi uygulanıyor demektir. Eğer devlet memurları meclisteyken devlet memurluğu görevleri askıya alınır o ülkede “katı uyuşmazlık” rejimi uygulanıyor demektir.

Eğer devlet memurlarının bazı kategorileri meclisteyken devlet memurluğu görevleri askıya

alınırsa o ülkede “yumuşak uyuşmazlık” rejimi uygulanıyor demektir.

Eğer meclise seçilen devlet memurları devlet memurluğu görevini askıya almak zorunda değillerse o ülkede “uygunluk” rejimi uygulanıyor demektir.

Avrupa Komisyonunun ülkemiz hakkında hazırlanmış olduğu 2014 yılı “İlerleme Raporunda” şu ifadeler yer verilmiştir. **“Sosyal diyalog** alanında, Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa bağlı yönetmelikler kabul edilmiştir. Sendika üyeliğine kayıt ve üyelikten çıkma işlemleri için e-devlet portalının kullanılması, Temmuz 2013’den bu yana sendika üyelerinin sayısında %15,2 oranında bir artışa neden olmuştur; ancak verilerin kötüye kullanılmasının önlenmesi için portal verilerinin gizliliğinin sağlanması gerekmektedir”.

“Sonuç olarak, bu alandaki mevzuat uyumu nispeten ileri düzeydedir”.

Avrupa Komisyonunun ülkemiz için hazırladığı 2014 yılı İlerleme Raporundan da anlaşılacağı gibi ülkemiz Sosyal Politika alanında AB müktesebatına yaklaşmıştır. Dolayısı ile 19. Faslın müzakerelere açılmasını bekliyoruz.

### **Kaynak:**

Bibilik, Erhan, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara-2008

[http://www.epsu.org/IMG/pdf/LRD\\_report\\_part\\_2.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/LRD_report_part_2.pdf) - Better defending and promoting trade union rights in the public sector

<http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries>

[http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudos%20Presid%C3%A4ncias/Public\\_Employment\\_EUMS.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A4ncias/Public_Employment_EUMS.pdf)

Carsten Strøby Jensen, Trade Unionism: Differences and Similarities – A Comparative View on Europe, USA and Asia. Department of Sociology University of Copenhagen

# TÜRKİYE'NİN MALİ SİSTEMİNDEKİ BAZI AKSAKLIKLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

## Giriş

Türkiye'nin mali sisteminde çok başarılı işleyen çarklar olmakla birlikte, aksayan ve rehabilite edilmesi gereken noktalar da elbette bulunmaktadır. Burada kaleme almaya gayret edeceğimiz, görünen bazı hususların yüksek sesle dile getirilmeye çalışılması ve çözümler üretilmeye gayret edilmesidir. Yazımıza, mali sistemimizi yaklaşık 10 yıl önce etkileyen Avrupa Birliği'ne tam üye olma hedefimizde ne noktadayız'ı tartışarak başlayabiliriz.

## Avrupa Birliği'ne Üyelik Süreci

Türkiye Cumhuriyeti 29 Ekim 1923'te ilan edilmiş ve günümüze kadar literatürde hep gelişmekte olan ülkeler sınıfında yer almıştır. Bunun sebebi, gelişmişlik ölçüsünün sadece büyüme oranları, enflasyon, borçlanma rasyoları gibi makroekonomik verilerden ibaret olmayıp, bu makro verileri de kapsayan ve kalkınmayı etkileyen; demokrasi, sosyal refah düzeyi, kültür, sağlık, siyaset vb birçok alanda gelişmişlik gösterilmesinin gerekmesinden kaynaklanmaktadır.

Sadece ekonomik verilerden hareket ediliyor olsa idi, 2004 yılından beri Avrupa Birliği'nin ekonomik kriterleri olarak addedilen Maastricht Kriterlerini sağlayan ülkemizin çoktan AB'ye üye yapılması gerekirdi.

Fakat malumdur ki 1959 yılında Ankara Anlaşması ile başlayan AB üyeliği girişim sürecimiz o yıldan bu yıla devam etmektedir. 1999 yılında aday ülke statümüzün kabulünden sonra geldiğimiz süreçte 35 fasıl incelemesinden geçmemiz gerekmektedir. Yani ülkemiz 35 farklı konu başlığında incelemeye tabi tutulacak, hepsinden olumlu rapor çıkacak, akabinde mevcut tüm üyeler evet Türkiyeyi tam üye olarak aramıza alalım diyecek ve bizim tam üyeliğimiz yani birliğe kabulümüz gerçekleşecektir. Günümüz itibarıyla 35 fasıldan 14'ü açılmış ve sadece 3 tanesi kapanmıştır. Ortalama 4 yıla yakın süren bir fasılın açılması ve kapanması süreci bu şekilde devam edecekse AB üyeliğine kabulümüz bir hayli sürecek gözükmektedir. Tabi burada söylemek gerekir ki, AB'ye üye olmanın sadece





ekonomik ve demokratik kriterleri yoktur. Burada tartışmaya açılmayacak olmakla birlikte nüfus ve din faktörü resmen deklare edilmeyen ama AB'ye üye oluşumuzun önünde fren yap-tıran çok önemli iki faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **Bütçe Sistemi**

Bilindiği üzere 2003 yılında kanunlaşmış 2004 başından itibaren yürürlükte bulunan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk Mali Sisteminde köklü değişimler yaşanmıştır. 77 yıl yürürlükte kalan 1050 sayılı kanun yürürlükten kalkarken, devlet muhasebesinde tahakkuk esasına geçilmiş, analitik bütçe kodlaması benimsenmiş, stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemine geçilmiş, çok yıllık bütçeler yapılmaya başlanmış, kamu harca-ma ve gelirlerinde şeffaflık, hesap verilebilirlik, saydamlık gibi etik prensipler devlet kurumlarında yerleştirilmeye çalışılmıştır. Bu düzenle-melere ilaveten Sayıştay denetimi dışında kalan birçok devlet kurumu ve kamu harcaması da

Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır. 5018 sayılı kanun ve stratejik planlamaya dayalı per-formans esaslı bütçe sistemiyle denetim, araç değil amaç olma fonksiyonuna bürünmüştür.

Bu düzenlemeler elbette faydalıdır. Fakat prob-lem olan nokta; devlet gider ve gelirleri gelecek yıl için tahmin edilirken, geçmiş yıl gerçekleş-melerine bakarak yapılmasından daha domi-nant bir kriter henüz devreye girememektedir. Bu durum kamu harcamalarının gerçek rakam-larda tahmin edilip israf olmadan verimli şekilde kullanılabilmesinin önündeki en büyük engeldir. Sıfır esaslı bütçe sistemine benzer fakat fazla kırtasiyeye yol açmadan bürokrasiyi azaltacak yöntemlerle gider-gelir projeksiyonları hazırlanmasına ihtiyaç vardır. Bu durum, bütçe açıklarının azaltılması, kamu kesimi borçlanma ge-reğinin aşağılara çekilmesinde önemli bir adım olacaktır.

### **İç Denetim**

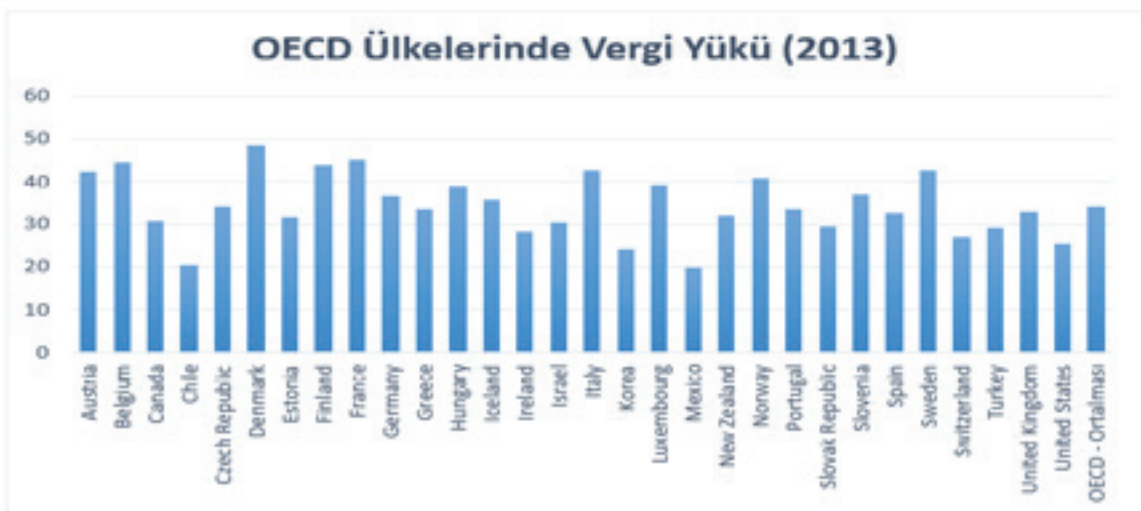
Monetarist iktisatçıların öncülerinden Friedman "Başkasının parasını başkası için harcayanlar en



verimsiz harcayanlardır” der. Kendi içinde çok anlamlı bir sözdür. Örneğin devletin herhangi bir kademesinde görev yapan bir bürokrat, vergi gelirleri ile doldurulan gelir havuzundan (başkasının parasından), kendi görev sahası ile ilgili kamusal hizmetleri gerçekleştirebilmek için mal ve hizmet satın alımları yaparak halka hizmet etmeye çalışır (başkası için harcar). Böyle olunca çok iyi denetlenmesi gerekir. Sadece harcadıktan sonra değil, harcamadan önce-harcarken-harcadıktan sonra şeklinde çok sağlıklı denetim teknikleri ile denetlenmesi gerekir. Her

an denetleneceğini bilen insan çok az hata yapar. Bunu her mesleğe ve çalışma alanına yayabilirsiniz.

İç denetim, günümüz kamu idarelerinin gereklerine paralel olarak geçmişi olduğu kadar, anı ve geleceği de denetleyebilecek ufukta gerçekleştirilebilmeli, sorgulayıcı, inovatif, kalite ve verimliliği artırırken maliyeti düşürücü olmasının yanında ekonomik de yapılabilir. İç denetim vasıflı uzmanlar tarafından objektif prensipler doğrultusunda gerçekleştirilebilmelidir.



Kaynak: OECD Tax Statistics

## Vergi Sistemi

Son yirmi yılımız incelendiğinde, Türk vergi sisteminin harcamalar üzerinden alınan vergiler temelinde varlığını sürdürdüğü rahatlıkla görülebilmektedir. Toplam vergi tahsilatının yaklaşık %30 u dolaysız, %70 i dolaylı (harcamalar üzerinden alınan vergi) vergilerden sağlanmaktadır. Çoğu siyasi ve akademik kesim tarafından adaletsiz olarak nitelendirilen bu yapının böylesi bir noktaya gelmesinde elbette ekonomik, mali, sosyal ve siyasal birçok etkenden söz edilebilir. Fakat dolaylı vergiler üzerine oturmuş kamusal bir mali yapı; kaynak dağılımında etkinlik, vergilemede adalet ve istikrar, vergi kapasitesinin tam olarak kavranması gibi unsurlar açısından birçok olumsuzluğu beraberinde getirmektedir. Türkiye ile OECD ülkelerini vergi yükü ve tahsilattaki dolaylı-dolaysız vergi payı noktalarında karşılaştırmaya tabi tuttuğumuzda da, yukarıda özetlediğimiz problemlerin tezahürü açıkça görülebilmektedir. OECD ülkelerinde vergi yükü ortalaması %35'lerde seyrederken, Türkiye'de bu oran %27-78 lerce seyretmektedir. Türkiye'de tahsilata dolaylı vergiler hakimken, OECD ülkelerinde ise dolaysız vergiler hakimdir. Vergilemenin adil olup olmaması açısından bu istatistikler ciddi problemlerin de ispatıdır.

Türkiye ve Türkiye'ye benzer birçok gelişmekte olan ülkede dolaylı vergilerin payındaki artışta küreselleşmenin etkileri de büyüktür denilebilir. Çünkü uluslararası sermaye hareketleri ve özellikle vergi rekabeti dolaysız vergi tahsilatlarını düşürmüştür. Dolaylı vergi paylarındaki artışın önemli bir sebebi de kayıtdışı ekonomik faaliyetlerdeki artıştır. Özellikle Türkiye bu açıdan muzdarip ülkelerden biridir.

Peki Kayıtdışılık Nasıl Azaltılır?

- Siyasi irade de kararlılık
- Beşeri unsurun eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi (Hangi kuralı koyarsanız koyun, hangi önlemi alırsanız alın insanı eğitmez, bilinçlendirmez ve vergisini istekle ödetir hale getirmezseniz mutlaka vergi kaçırmanın bir yolunu bulacaktır)

- Sadece vergi idaresinde değil, tüm kamu idarelerini birbirine bağlayan tam otomasyon sistemi (Herhangi bir kamu idaresinde işini yaptırmak isteyen vatandaş TC kimlik numarasını söylediğinde, tüm kamu idarelerindeki kendisiyle ilgili tüm bilgiler ekrana dökülebilmelidir. Örneğin vergi borcu, yurtdışı çıkış yasağı, belediye ile ilgili yükümlülükleri, SGK'ya karşı sorumlulukları, varsa hakkında arama kararları, varsa problemleri banka borçları vb)

- Elektronik çağın ulaştığı seviye dikkate alınır sa birçok işlemin elektronik ortamda yapılabilir hale gelmesi gerekmektedir. Şu an geline seviye, elbette önemlidir ama daha ileriye taşınabilmelidir. Elektronik yapılabilen işlemler açısından Gümrük İdaresi öncü olmakla birlikte, Gelir İdaresi Başkanlığı bu konudaki birçok kamu kurumunu geride bırakmıştır denilebilir.

- Seçmenler nasıl ki oy vererek demokratik sürece dahil oluyorsa, mükellef de beyanname vererek vergilendirme sürecine katılmakta ve vergilendirmede demokrasi gerçekleşebilmektedir. Verginin tabana yayılması, bunun için beyanlı mükellef kitlesinin artırılabilmesine yönelik yasal ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gereklidir. Herhangi bir kazanç veya zarar beyan edilmeyecek aylar söz konusuysa, bu aylarda mükellef beyanname vermemelidir. Bu tür mükellefler beyanlarını ilgili vergilere ilişkin yıllık yapabilmelidir.

- Belge düzenine uyan tüm mükellefler, ölçülülük ilkesine uymak koşuluyla, işle ilgili tüm giderlerini matrahlarından düşebilmelidirler. Belge düzeninin sağlanamamış olması ülkemizin önemli problemlerindendir.

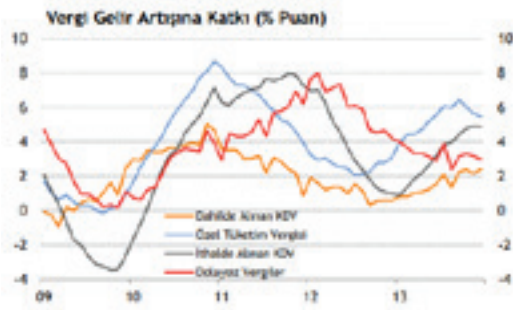
- Vergi daireleri 24 saat çalışma sistemine geçmelidir.

- Denetim personelinin sadece sayı olarak de-

**Türkiye ile OECD ülkelerini vergi yükü ve tahsilattaki dolaylı-dolaysız vergi payı noktalarında karşılaştırmaya tabi tuttuğumuzda da, yukarıda özetlediğimiz problemlerin tezahürü açıkça görülebilmektedir**

ğil, denetleyeceği sektörlerin özelliklerini bilmesinin yanında vergi-muhasebe ve finans konularına hakim inceleme elemanlarının kadrolara kazandırılması gerekir.

- Vergi incelemesinin sadece defter ve belgeler üzerinden değil, randıman incelemesi tekniklerinden yararlanarak yapılmaya başlanmasının kayıtdışılığın önlenmesinde çok önemli unsurlardan biri olacağı aşıkardır.
- Vergi Usul Kanunu ile Türk Ticaret Kanunu uyumlaştırılmak zorundadır.



Akranları arasında yarışın önde giden ekonomilerinden biri olan Türkiye Ekonomisinin kayıtdışı ekonomi problemini çözmesi ve dolaylı-dolaysız vergi dengesinde dolaysız vergi ağırlığını hissettirmeye başlaması demokrasinin de gelişiminin bir gereğidir.

Dünya gazetesinin TEPAV çalışmalarından yararlandığı özel araştırmasından da yararlanarak 2013 yılına kadar olan dönem için bazı değerlendirmelerde bulunmak gerekirse; Geçen yıl özellikle ikinci çeyrekte itibaren canlanan iç talep, büyümeye katkı verirken, dolaylı vergi artışı yoluyla da bütçe dengelerini iyileştirmiş ve bütçe açığını kısıcı etki yapmıştır.

En başta şunu söylemek gerekir ki Türkiye’de tahakkuk eden her 100 TL’lik verginin 84.78 TL’si tahsil edilebilmektedir. Yani tahsilatın tahakkuka oranı diyebileceğimiz vergi gayret oranımız %84.78’dir. Hedef %90’ları aşmak olmalıdır. Dolaysız vergiler dediğimiz gelir ve kurumlar vergisi ile mülkiyetten alınan vergilerde tahsilat 2013 yılında yüzde 8.6 oranında 7.9 milyar liralık net artışla 100.4 milyar lira olurken; KDV, ÖTV gibi tüketimden alınan “dolaylı”

vergilerdeki tahsilat ise yüzde 21 oranında net 39.3 milyar lira artarak 221.4 milyar lira olmuş ve hedefin çok üzerinde gerçekleşmiştir. 2013 yılı kesinleşen rakamlarına göre doğrudan vergi tahsilatı başlangıç tahminleriyle (99.6 Milyar TL) uyumlu, dolaylı vergi tahsilatı ise tahminlerin (218.2 Milyar TL) yüzde 103.3’ü düzeyinde gerçekleşmiştir.

Bu noktada bir de uygulama probleminden bahsetmekte yarar vardır. ÖTV’ye tabi malların bir de KDV’ye tabi olması vergilendirmede piramitleşme problemini doğurmaktadır. Örneğin Türkiyede otomobil alan biri, otomobil fiyatı üzerinden önce ÖTV’ye tabi olmakta, sonra ÖTV’li fiyat üzerinden bir de KDV’ye tabi olmaktadır. Otomotiv sektörüne zarar veren bu problem giderilmelidir. Bu gelişmelerle 2013 yılında toplam vergi tahsilatı, önceki yıla göre yüzde 17 oranında net bir artış sağlamış, hatta orta vadeli programda belirtilen hedefin de 1 milyar TL üzerinde gerçekleşmiştir.

Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2013’te, 2012 ye göre 2.3 puan artışla yüzde 69.1’e yükselmiştir. Yani dolaysız vergilerin toplam vergi tahsilatındaki payı 2012’de yüzde 33.2 olan oranı, 2.3 puan daha düşerek 30.9’a inmiştir. Halbuki 2013 için tahsilatta dolaylı vergilerin payının yüzde 68.6 olacağı tahmin ediliyordu.

KDV’nde bir önceki yıla göre %20.3 artış kaydedilirken, dolaylı vergi gelirlerinin en büyük bölümünü oluşturan ÖTV’de ise yıllık tahsilat yüzde 19.2 artışla 85.5 milyar liraya ulaşmıştır.

Bu değerlendirmelerden yapılacak çıkarım; bütçe gelirlerinin en önemli kısmı dolaylı vergi tahsilatlarından sağlanmaktadır. Sebebi, dolaysız vergi tahsilatlarında azalma olsa da ithalat artışı, ülke içi talep artışı, uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergilerin tahsilata katkısından kaynaklanmaktadır. Vergi sistemimizi dolaylı vergilere bağımlı halden kurtaramadığımız takdirde zaten varolan kayıtdışılık problemimizin daha da artma riski her an için canlı kalacaktır. Bunun yanında ticarete de rekabet problemleri yaşanacaktır.





#### 4. Vergi Politikası

Devlet, hem iktisadi hem sosyal amaçlara ulaşip büyüme ve kalkınmayı birlikte gerçekleştirmek için belirlenmiş önceliklere göre vergilerin miktar ve bileşiminde zaman zaman ayarlama yapabilmektedir. Vergi politikaları sayesinde kamu hizmetleri daha rahat finanse edilebilmekte, ödemeler dengesi açıkları giderilebilmekte, gelir dağılımında adaletsizlikler düzeltilebilmekte ve kalkınma hamlelerine daha sağlıklı destek olunabilmektedir. Son dönemde Türk Vergi Politikasında katma değerli hamleler şunlardır:

- Kamu maliyesinde mali disiplinin sağlanabilmesi adına “mali kural” uygulaması
- Belirli sektörlerin desteklenerek vergi oranlarının düşürülmesi
- Hem ithalatın caydırılabilmesi hem de vergilemede mali amaç adına ÖTV oranlarında ayarlamalar yapılması
- Yeni Kurumlar Vergisi sonrası Gelir Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu’nda yeniden yazılmaya başlanması
- Yeni Türk Ticaret Kanununun devreye girmesi ve Vergi Usul Kanunu ile uyumlaştırma çalışmaları

- Yatırım teşvik paketleri açıklanması ve ilgili bölgelere yatırım yapanlara kurumlar vergisi oranlarında çok yüksek indirimler sağlanması
- Ar-Ge konusunda sağlanan teşvikler

Söz konusu adımlar çok faydalı olmakla birlikte, bu adımların sadece mali amaç güdülerek değil, vergilemenin hem mali amaç hem de mali olmayan amaçlarının gerçekleştirilebilmesi adına Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın ortak projeleriyle koordineli şekilde atılması önemiyet arz etmektedir.

#### **Tam bu noktada Gelir Vergisine ayrı bir başlık açacak olursak:**

1950’den bu yana birçok değişiklik görmüş olan gelir vergimiz hali hazırda stopaj tahsilatı ağırlıklı olarak devam etmektedir. Aslında bu durum gelişmiş demokratik ülkeler açısından sağlıksız bir göstergedir. Vergiyi tabana yayma hedefinde olmamıza rağmen en önemli dolaysız vergi diyebileceğimiz, en iyi otomatik stabilizatör kabul edilen gelir vergisinin %90’dan fazlasının stopajla tahsil ediliyor olması, bu %90’lık kısmından yarısından fazlasının ücret

gelirlerinden elde ediliyor olması, asgari ücretin vergiye tabi iken milyonlarca TL mevduat faizi, hazine bonusu faizi, karpayı, repo gibi unsurların beyana tabi olmayıp sadece %15 stopajla vergileniyor oluşu, yine asgari ücret elde edenin artan oranlı tarifeye tabi iken milyon Eurolara top koşturan futbolcuların 31.12.2017'ye kadar %15 stopajla sabit şekilde vergilendiriliyor oluşu vergideki adaletsizliğimizin gelir dağılımındaki adaletsizliğimize yansımalarının sadece bilinen örnekleridir. Ümidimiz yeniden yazılmakta olan ve yakında TBMM'de görüşülmeye başlanacağını duyduğumuz yeni gelir vergisi yasa tasarısında bu türden problemlere çözümler üretilmiş olmasıdır.

### **Vergi Uyuşmazlıkları ve Çözümler**

Mükellef ile vergi idaresi arasında zaman zaman vergi uyuşmazlıkları yaşanması gayet doğaldır. Bu uyuşmazlıkların ideal çözüm yolunun idari barışçıl yöntemler olduğunu ifade etmek de doğru olanıdır. Çünkü hem hazine bir an evvel en garanti kamu alacağı olan vergiye kavuşmalı hem de yargı organları gereksiz meşgul edilmemelidir. Fakat bu çözümlerin optimal seçimi ve kamu vicdanını rahatsız etmeden yapılması önem arzeder. Örneğin uzlaşma yönetmeliği hem tarhiyat öncesi hem tarhiyat sonrası (kaçakçılık fiilleri hariç) vergi asılları ve vergi ziyat cezaları için uzlaşmaya başvurulabileceğinin önünü açmaktadır (tarhiyat sonrasında usulsüzlükler hariç). Sanki bir problem yokmuş gibi görünmekle beraber, 550 milletvekilinin iradesiyle konulan vergi aslının 3 kişilik uzlaşma komisyonu inisiyatifıyla kaldırılmasına müsaade eden uzlaşma uygulamasının bu yönü kamu vicdanını rahatsız etmektedir. Bu durum düzeltilmelidir.

Diğer bir durum, vergi incelemesine yetkili olan vergi müfettişleri vergiyi çok iyi bilmekte fakat denetledikleri sektörün kendine has özelliklerini çok iyi bilmediklerinden yazdıkları raporlar davaya konu olmakta ve davalar idare aleyhine sonuçlanmaktadır. Müfettişler sektörlere göre bilgilerle donatılacak eğitim programlarına tabi tutulmalıdır.

Diğer bir sorun vergi hakimleriyle ilgilidir. Sayın vergi hakimlerimiz, hukuk nosyonuna çok hakim olmalarına karşın ne'vi şahsına münhasır bir alan olan vergi ve vergi problemlerine maalesef çok hakim değildirler. Bu durumda sağlıklı kararlar alınamamakta ve bir kısım kararlar Danıştay'dan dönmekte ve uyuşmazlıkların çözümü yıllarca sürebilmektedir. Örneğin vergi mahkemelerinde uyuşmazlıkların çözümü ortalama 393 gün sürmekte, bu veri Danıştay'da daha da artmaktadır.

Vergide arabuluculuk sistemi işletilmeye başlanabilir. 2012'de çıkan arabuluculuk kanunumuz sadece özel hukuk uyuşmazlıklarında ve sadece hukukçu olanların arabulucu olabileceklerine hükmetmektedir. Bizim önerimiz ise vergi uyuşmazlıklarında da arabuluculuğa müsaade edilmeli ve aynen ABD'nde olduğu günü vergi alanında uzman vergi idaresi bürokratlarından tutun, maliye-muhasebe-finans akademisyenleri, mali müşavir ve yeminli mali müşavirler de arabuluculuk yapabilmelidir.

**Sonuç olarak,** diyebiliriz ki, Türk Mali Sisteminde bazı problemler elbette vardır. Fakat mali sistemimiz çok önemli merhaleler katetmiştir. Devletin işleyen düzeni içerisinde elektronik manada en iyilerinden biridir. Ama, vatandaşın cebine inen sistem en sağlıklılardan olmak zorundadır. Eğer sağlıklı ve istikrarlı bir mali sistem olmazsa, daha önce de ifade ettiğimiz gibi, siz hangi kanunu çıkarır, hangi kuralı koyarsanız koyun mutlaka delinecek bir kısmı bulunacaktır. Asıl problem hukuki düzenlemelerde değil, prensiplerde ve uygulamadadır. Devlet, önce problemsiz hukuki bir mevzuat ortaya koymalı, koyduğu kuralları başta kendine sonra vatandaşlarına istisnasız uygulamalıdır.