

YASA SENDİKAL HAKLAR ÜÇLÜSÜ GREV HAKKI UZLAŞMA YETKİ SENDİKAL HAKLAR ILO 87 KGHK SENDİKA DAYANIŞMA AİDATI ILO GÜVENCE TARAFILAR

# HAKEM KURULU

HAKEM HEYETİ ILO 98 İŞYERİ TEMSİLCİSİ EMEK KAZANIM HAKEM KURULU 4688 AİHS UÇÖ HAK MASA U TOPLU SÖZLEŞME İLO 151 EŞİTLİK İZGÜRLÜK UZLAŞMAZLIK SİYASET ADALET SOSYAL DİYALOG

## BAÇIMSIZ VE TARAFSIZ BİR HAKEM KURULU NASIL OLMALI?

Araştırma Raporu / Şubat 2024



BAĞIMSIZ VE TARAFSIZ BİR  
**HAKEM KURULU**  
**NASIL OLMALI?**

Doç. Dr. Osman AKGÜL  
Dr. Ceyhun KONAK



Memur-Sen Akademi: 16

**Memur-Sen Adına Sahibi Genel Başkan**

Ali YALÇIN

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü**

Ramazan ÇAKIRCI

**Yayın Kurulu**

Mahmut Faruk DOĞAN

Levent USLU

Hüseyin ÖZTÜRK

Hacı Bayram TONBUL

Soner Can TUFANOĞLU

Ali YILDIZ

Hamza ÖKSÜZ

Ahmet GÖK

**Hazırlık**

Memur-Sen Akademi

**Koordinatör**

Av. Serdar Bülent YILMAZ

**Yazar**

Doç. Dr. Osman AKGÜL

Dr. Ceyhun KONAK

**Grafik Tasarım**

Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

**Yönetim Merkezi**

Zübeyde Hanım Mah. Sebze Bahçeleri Cad. No:86 Altındağ - Ankara / TÜRKİYE

Tel: 0 312 230 48 98 - Faks: 0 312 230 39 89

# İÇİNDEKİLER

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>KISALTMALAR</b> .....                                                        | 6  |
| <b>TAKDİM</b> .....                                                             | 7  |
| <b>ÖNSÖZ</b> .....                                                              | 9  |
| <b>YÖNETİCİ ÖZETİ</b> .....                                                     | 13 |
| <b>GİRİŞ</b> .....                                                              | 19 |
| <b>2. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ TEMEL SORUNLARI</b> .....    | 21 |
| 2.1. Temel Kavramlarla İlgili Sorunlar.....                                     | 21 |
| 2.2. Sendikacılık Geleneğinin Oluşmaması.....                                   | 22 |
| 2.3. İşçi – Memur Yakınlaşması .....                                            | 23 |
| 2.4. Sözleşmeli Personel – Memur Farkının Azalması.....                         | 24 |
| 2.5. Uluslararası Normlar Açısından Sendikal Haklar ve Türkiye İzdüşümleri..... | 26 |
| <b>3. TOPLU PAZARLIK ve UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI</b> .....                      | 29 |
| 3.1. Toplu Pazarlık .....                                                       | 30 |
| 3.2. Uyuşmazlık Çözüm Yolları .....                                             | 31 |
| 3.2.1. Uzlaştırma.....                                                          | 31 |
| 3.2.2. Arabuluculuk .....                                                       | 31 |
| 3.2.3. Tahkim.....                                                              | 31 |
| 3.2.3.1. Gönüllü Tahkim.....                                                    | 31 |
| 3.2.3.2. Zorunlu Tahkim.....                                                    | 31 |
| <b>4. ULUSLARARASI BELGELER ve KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI</b> .....         | 33 |
| 4.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri .....                                        | 33 |
| 4.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi .....                                  | 33 |

|           |                                                                                                                                     |    |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1.2.    | Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi .....                                                                   | 34 |
| 4.1.3.    | Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi.....                                                                               | 35 |
| 4.2.      | Avrupa Konseyi Belgeleri .....                                                                                                      | 36 |
| 4.2.1.    | Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.....                                                                                                | 36 |
| 4.2.2.    | Avrupa Sosyal Şartı.....                                                                                                            | 36 |
| 4.3.      | ILO Sözleşmeleri .....                                                                                                              | 37 |
| 4.3.1.    | 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi .....                                                      | 37 |
| 4.3.2.    | 98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi .....                                                                        | 38 |
| 4.3.3.    | 151 No'lu Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme..... | 39 |
| 5.        | <b>KAMU GÖREVLİLERİ HAKEM KURULU ve DEĞERLENDİRİLMESİ</b> .....                                                                     | 43 |
| 5.1.      | Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Yapısı ve İşleyişi.....                                                                            | 44 |
| 5.2.      | Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Yapısının ve İşleyişinin Değerlendirilmesi.....                                                    | 45 |
| 5.3.      | Hakem Kuruluna Giden Toplu Sözleşme Görüşmeleri .....                                                                               | 50 |
| 5.3.1.    | Dönem Toplu Sözleşme Görüşmelerine Yönelik Kurul Kararı (2012).....                                                                 | 50 |
| 5.3.2. 2. | Dönem Toplu Sözleşme Görüşmelerine                                                                                                  |    |

|          |                                                                                                       |    |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|          | Yönelik Kurul Kararı (2013).....                                                                      | 51 |
| 5.3.3.   | 5. Dönem Toplu Sözleşme Görüşmelerine<br>Yönelik Kurul Kararları (2019) .....                         | 52 |
| 5.3.4.   | 7. Dönem Toplu Sözleşme Görüşmelerine<br>Yönelik Kurul Kararları (2023) .....                         | 53 |
| 5.4.     | ILO Uzmanlar Komitesi Raporları Açısından<br>Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Değerlendirilmesi ..... | 54 |
| 5.4.1.   | 2019 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu .....                                                              | 54 |
| 5.4.2.   | 2020 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu .....                                                              | 54 |
| 5.4.3.   | 2021 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu .....                                                              | 54 |
| 5.4.4.   | 2022 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu .....                                                              | 54 |
| 5.4.5.   | 2023 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu .....                                                              | 54 |
| 5.5.     | Gelişmiş Ülkelerde Uyuşmazlık Çözüm Yolları.....                                                      | 55 |
| 5.5.1.   | Kamuda Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin<br>Ortaya Çıkması.....                                          | 56 |
| 5.5.2.   | Gelişmiş Ülkelerde Uyuşmazlık Çözüm Yolları.....                                                      | 57 |
| 5.5.2.1. | Arbuluculuk ve Uzlaştırma Uygulamaları.....                                                           | 58 |
| 5.5.2.2. | Hakem Uygulaması .....                                                                                | 59 |
| 5.6.     | Kamu Görevlileri Hakem Kurulundaki<br>Eksikliklerle İlgili Öneriler .....                             | 60 |
| 6.       | <b>SONUÇ</b> .....                                                                                    | 65 |
|          | <b>KAYNAKLAR</b> .....                                                                                | 69 |

## KISALTMALAR

|             |                                                                    |
|-------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>ILO</b>  | International Labor Organization<br>Uluslararası Çalışma Örgütü    |
| <b>PTT</b>  | Posta ve Telgraf Teşkilatı                                         |
| <b>İHS</b>  | İdari Hizmet Sözleşmeli                                            |
| <b>ABD</b>  | Amerika Birleşik Devletleri                                        |
| <b>PET</b>  | Public Emergency Court<br>Kamu Acil Durum Mahkemesi                |
| <b>TBMM</b> | Türkiye Büyük Millet Meclisi                                       |
| <b>KHK</b>  | Kanun Hükmünde Kararname                                           |
| <b>NLRB</b> | National Labor Relations Board<br>Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu |



## Takdim

**Ali YALÇIN**  
Memur-Sen  
Genel Başkanı

12 Eylül 2010'da yapılan Anayasa değişikliği referandumuna Memur-Sen'in gayretleri ve kararlı duruşuyla eklenerek kabul edilen toplu sözleşme hakkı anayasal güvence altına alınmış son derece önemli bir kazanım olmakla birlikte ilgili kanuni düzenleme grev hakkını ve dayanışma aidatını içermemesi, kapsamının mali ve sosyal haklarla sınırlı tutulması, süresinin azlığı, masanın tarafları ve zorunlu tahkimin sorunlu aritmetiği gibi yönleri itibariyle sorunlar, eksiklikler ve zaafılar barındırmaktadır.

Toplu sözleşme düzeni 6 milyonu aşan ve aileleriyle birlikte düşünüldüğünde 25 milyonun üstünde bir kitlenin yaşam standartlarını büyük oranda belirleyen bir yapıda olması nedeniyle sendikal mücadele için olduğu kadar kamu görevlileri açısından da vazgeçilmez bir müessesedir. Ancak toplu sözleşme düzenindeki eksiklikler sendikal mücadeleyi zayıflatmakta, kamu görevlilerinin hak ve menfaatleri açısından zafiyetler oluşturmaktadır.

Yetki için sahada verilen ciddi emek, yoğun bir hazırlık süreci, zorlu bir mücadele ve akıtılan terlerin hakkının alınacağı toplu sözleşmede milyonlarca insanın hak, talep, umut ve beklentilerinin son kertede zorunlu tahkim olarak karşımıza çıkan, aritmetik olarak kamu işvereni lehine karar vermek üzere dizayn edilmiş ve bugüne kadarki örneklerde noterlik vazifesi gördüğü defalarca belirlenmiş gayri adil bir yapı olan Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna bırakılması kabul edilebilir bir durum değildir.

Eşitler arası başlayan bir sürecin eşitliğin olmadığı bir mekânizmaya terki toplu pazarlık ruhuna da sosyal diyalog anlayışına da sendikal özgürlük prensibine de aykırıdır. Adil bir pazarlık mekanizmasının adil olmayan bir hakem süreciyle tamamlanması kamu görevlileri açısından sorunlu bir konudur.

Bugüne kadar yetkili konfederasyon sıfatıyla katıldığımız yedi toplu sözleşmenin üçü Kamu Görevlileri Hakem Heyetine gitmiştir. Verilen kararlar ve o kararlara dair düştüğümüz şerhler ile kamuoyu ile paylaştığımız açıklamalar, mev-

cut hakem kurulunun gayrı adil yapısını anlamak, bu yapının adil bir karar vermesinin mümkün olmadığını kavramak için yeterli verileri sunmaktadır.

Bu nedenle kamu görevlileri toplu sözleşmesinde tahkimin paradigmal olarak gözden geçirilmesi, özgürlükçü bir anlayışla, ILO normları ve diğer uluslararası ilkeler bakımından yeni bir anlayışla ele alınması, adil ve tarafsız bir tahkim mekanizmasının kurulması toplu sözleşme sistemi açısından hayatidir.

**Doç. Dr. Osman Akgül** ve **Dr. Ceyhun Konak**'ın hazırladığı **"Bağımsız ve Tarafsız Bir Hakem Kurulu Nasıl Olmalı?"** adlı analiz raporumuz gerek mevcut hakem yapısının çarpıklığını ortaya koymakta gerekse de ILO ve uluslararası normlar, ILO Uzmanlar Komitesi raporları, gerekse de dünya uygulamaları itibarıyla adil ve tarafsız bir tahkimin nasıl olması gerektiğini detaylarıyla açıklamaktadır. Bu yönüyle çalışmamız, diğer çalışmalarımızla birlikte bu konuda önemli bir başvuru kaynağı olacaktır.

Raporumuzun, adil ve tarafsız bir hakem heyetinin teşkili konusunda atılacak adımlara katkı sağlayacağına inanıyorum ve hayırlara vesile olmasını diliyorum. Yönetim Kurulu üyelerimize, raporu kaleme alan Sayın Doç. Dr. Osman Akgül ile Sayın Dr. Ceyhun Konak'a, rapor seti çalışmamızı organize eden Memur-Sen Akademi ekibimize ve emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

## Önsöz

**Ali YILDIZ**  
Memur-Sen  
Genel Başkan  
Yardımcısı

Memur-Sen olarak, çalışma hayatının, insan yaşamına yaraşır bir standarda kavuşması için örgütlü gücümüzle mücadele ediyoruz. Bu noktada çok yönlü çalışmalar yapıyor, kongre, sempozyum, panel, şura ve çalıştaylar yanında raporlar, odak analizler, saha araştırmalarıyla da yaptığımız çalışmalara nitelik ve akademik bir kimlik kazandırıyoruz.

Bu bağlamda üzerinde en çok durduğumuz konulardan birisi kuşkusuz sendikal faaliyet alanımızı belirleyen temel olgu olan 4688 sayılı Kanun'un sorunlu ve eksik taraflarının giderilmesidir.

Daha etkili, sorun çözme kapasitesi daha yüksek, daha adil bir toplu pazarlık sistemi sunan, yetkiye itibar kazandıran ve rekabetçi bir sendikal zemini güçlendiren bir Kanun için çalışmalarımızı kararlılıkla ve her geçen gün büyüterek sürdürüyoruz.

4688 sayılı Kanun'a dair itiraz ve önerilerimizi çeşitli vesilelerle kamuoyu ve ilgililerle paylaştık, paylaşıyoruz. Bu bağlamda çabalarımızı bir adım ileri taşıyarak, 7. Dönem Toplu Sözleşme'de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun sosyal paydaşlarla çalışılmasına dair bir hükmün yer almasını ve bu konuda en somut adımın atılmasını sağlamış olduk.

Bu noktada Kanun'da kapsamlı bir değişikliği öneren Memur-Sen olarak sadece şikayet etmeyen, itiraz ettiği her konuda çözümü de araştırıp ortaya koyan bir anlayışla hareket ediyoruz. Bunun sonucu olarak da yapılacak değişikliklere rehber niteliğinde olan, alanında uzman kişilerle çalışarak hazırladığımız akademik nitelikli bir analiz setini ilgili ve yetkili herkesin istifadesine kazandırdık.

Hazırladığımız **“Bağımsız ve Tarafsız Bir Hakem Kurulu Nasıl Olmalı?”** başlıklı raporumuzda mevcut Kamu Görevlileri Hakem Heyetinin yapısı ve sorunları ile buna yönelik çözümlerin ele alınarak, kamu görevlileri açısından toplu pazarlığı tahkim edecek, mevcut zorunlu tahkimin sorunlarını ortadan kaldıracak bir öneri seti üretilmiş oldu.

**Doç. Dr. Osman Akgül** ve **Dr. Ceyhun Konak** tarafından hazırlanan elinizdeki çalışmayla kamu görevlileri sendikal mevzuatı itibarıyla sorunlu alanlar işaretlenerek ILO ve diğer uluslararası kuruluşların normları, ILO Uzmanlar Komitesi kararları, gelişmiş ülke uygulamaları bağlamında karşılaştırmalı çalışma ortaya konuldu.

Memur-Sen olarak, başta Genel Başkanımız ve Yönetim Kurulumuza, analizi hazırlayan Sayın Doç. Dr. Osman Akgül ve Sayın Dr. Ceyhun Konak'a Memur-Sen Akademi ekibimize ve bu çalışmanın ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, çalışmamızın güçlü memur güçlü Türkiye hedefinde önemli bir katkı sunacağına inançla hayırlara vesile olmasını diliyoruz.



Bağımsız ve Tarafsız Bir Hakem Kurulu  
Nasıl Olmalı?

# YÖNETİCİ ÖZETİ

## Yönetici Özeti

Devlet, endüstri ilişkilerinde üç temel aktörden birisidir. Bunun yanında farklı durumlarda değişik rolleri de ifa etmektedir. Devlet, hizmetlerini sunarken personel çalıştırdığı için işveren rolünü, çalışma hayatıyla ilgili düzenleme yaptığı için düzenleyici rolünü ve çalışma hayatındaki taraflar arasında anlaşmazlık yaşandığında bu anlaşmazlıkların çözümündeki katkısıyla hakem rolünü üstlenmektedir.

Devletin aynı anda işveren, düzenleyici ve hakem rollerini gerçekleştirmeye çalışması, bu rollerin tam manasıyla yerine getirilmesini engelleyebilmektedir. Öyle ki, bir yandan çalışma hayatıyla ilgili düzenleme yapıp kamu görevlilerinin işvereni olması, diğer yandan anlaşmazlık halinde çoğunluğu kamu görevlilerden oluşan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu eliyle uyuşmazlığı çözmeye kalkması başka sorunlara neden olmaktadır.

Türkiye'de sanayileşmenin geç başlaması ve diğer etkenlere bağlı olarak sendikacılık hareketi de geç başlamış; kamu görevlilerinin sendikal haklara sahip olması ise işçilere nazaran daha sonra olmuştur. Grev hakkından yoksun olan kamu görevlileri yasal güvenceyle birlikte örgütlenme özgürlüğüne 2001 yılında kavuşmuştur. 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle de toplu sözleşme hakkı kazanılmıştır.

Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının verilmesi, sendikacılıkla ilgili daha önceki hakların verilmesinde olduğu gibi kamuoyunda yeteri kadar tartışılmadan gerçekleşmiştir. Zira kamu görevlileri sendikal haklar içinde yer alan toplu sözleşme hakkını elde ederken grev hakkı konusu es geçilmiştir.

Hâlihazırdaki sistem, anlaşmaya varılamayan bir toplu pazarlık sürecinin zorunlu hakem kurulunun vereceği kararla nihayete erdirilmesi şeklindedir. Bu hususun uluslararası dayanaklar açısından tartışılarak yeniden değerlendirilmesi sendikaların etkinlik ve verimlilikleri açısından hayati bir öneme sahiptir. Çünkü kurulun yapısı itibarıyla kamu görevlileri lehine karara verebilme ihtimali zayıftır.

Dünyada sendikacılığının çerçevesi uluslararası normlarla belirlenmiştir. Demokratik haklarla birlikte ortaya çıkan sendikal haklar ILO tarafından gerçekleştirilen çalışmaların da etkisiyle günümüzdeki halini almış olup, kamu görevlileri için insan hakkı olarak değerlendirilmektedir. Sendikal haklar üç temel haktan oluşmaktadır. Bunlar örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkıdır. Bu haklar ancak bir arada kullanılmakla fonksiyonlarını yerine getirebilir. Ülkelere göre bu hakların bir kısmı kullandırılırken bazı ülkelerde de kişi yönünden farklı uygulamalarla karşılaşılmaktadır.

Sendikal haklardan birisi olan toplu pazarlık, çalışanlarla işverenler arasında ücret ve diğer haklara ilişkin taleplerin elde edilmesi için mücadele edildiği görüşmelerdir. Bu görüşme sonunda yazılı bir belge imzalanması halinde toplu sözleşme ortaya çıkmaktadır.

Genellikle müzakere edilen ücret konusu kamu görevlilerinin tabi olduğu statü hukuku açısından problem oluşturmaktadır. Tarafların mutabık kalmalarıyla imza altına aldıkları sözleşmenin en temel özelliği doğrudan sonuç doğurması ve herhangi bir onaya ihtiyaç duymadan uygulanabilmesidir. Kanuna yönelik en büyük eleştiri, uyuşmazlık durumuyla ilgilidir: Uyuşmazlık halinde başvurulacak olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı ve işleyişi ve buna bağlı olarak kamu görevlilerinin itiraz gücü olarak grev hakkından yoksun olmalarıdır.

Uyuşmazlıkların çözümünde her ülkede farklı sistemlerle karşılaşılmaktadır. Bu konuda yaygın olan üç sistem bulunmaktadır. Bu sistemlerden ilki serbestlik sistemidir. Bu sistemde tarafların grev hakkını kullanması ve lokavta gidebilmelerinde bir engel bulunmamaktadır. Taraflar hür iradeleriyle hareket edebilmektedir. Grev ve lokavt seçeneklerinin yanında taraflar uzlaşma yoluna gidebilmektedir. Zorunlu sistemde taraflar için uyuşmazlık çözümünde özgür irade bulunmamaktadır. Grev ve lokavt yasaktır. Taraflar için tek yol yasal şartlara uygun olarak zorunlu tahkime başvurmaktır. Burada hakem ya da hakem kurulunun

vereceği karar bağlayıcıdır. Bu sisteme daha çok demokrasinin gelişmediği veya devletin mali ve sosyal düzeni kontrol altında tuttuğu ülkelerde rastlanılmaktadır. Üçüncü sistem ise karma sistemdir. Burada tarafların grev ve lokavta gidebilmeleri serbest olup, bu yolun doğuracağı olumsuzlukların ortaya çık-maması adına taraflara bir takım yasal sınırlamalar getirilmiştir. Taraflar grev ve lokavt seçeneklerinden önce barışçıl yolları denemek durumundadır. Ancak sonuç alınamaması halinde grev ve lokavt seçeneği değerlendirilmektedir. Bu sisteme demokratik ülkelerin çoğunda rastlanmaktadır.

Zorunlu tahkim, toplu iş mücadelelerinin yasak olduğu veya grev - lokavt uygulamalarına başvurulmasını engellemek amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Gönüllü tahkimden farklı olarak, zorunlu tahkimde uyuşmazlık halinde başvurulma zorunluluğu bulunmaktadır. Zorunlu tahkimde verilen kararlar bağlayıcı olup, bu kararlara karşı grev yapma imkânı bulunmamaktadır. Genel itibarıyla zorunlu tahkimde çalışan ve işveren taraflarıyla hükümet temsilcileri bulunmaktadır. Lakin gelişmiş ülkelerde zorunlu tahkim uygulamasına pek rastlanılmamaktadır.

Konu hakkında uluslararası belgeler zorunlu tahkimi çatışma çözüm yöntemi olarak sadece temel hizmetler için kabul etmektedir. Çünkü toplu sözleşme görüşmeleri doğası gereği taraflar için bir ilişki ve iletişim sürecidir. Belgeler uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaş-



tırma ve isteğe bağlı hakemlik sisteminin kurulmasını ve işletilmesini teşvik etmeyi, tarafların güvenini sağlayacak bağımsız ve tarafsız bir yapının kurulmasını belirtmektedir.

Ülkemizde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı ve işleyişi ne yazık ki uluslararası normlara uygun olmadığı gibi tarafların sorunlarını müzakere ederek çözebilmelerine de imkan tanımamaktadır. 11 üyenin 7'sinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması başta olmak üzere kurulla ilgili pek çok sorun uygulamada endüstri ilişkilerine zarar vermektedir. Ne yazık ki, toplu (iş) sözleşme konusunun bir ilişki ve iletişim meselesi olduğu hususu gözden kaçmaktadır.

Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmış olması son derece kıymetlidir. Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi incelendiğinde, bu hakların belli aşamalar kaydedilerek kazanıldığı, doğal olarak kazanılan bir hakkın daha sonra elde edilebilecek haklar için bir adım olarak görülmesi gerektiği yadsınamaz. Fakat 4688 sayılı Kanun'un toplu sözleşmeye dair görüntüsü, kamu görevlilerine kamu işveren heyetiyle anlaşma yoluna gitmeleri gerektiği, aksi takdirde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu eliyle verilecek kararlara razı olmaları gerektiği şeklindedir.

Özellikle Avrupa Sosyal Şartı, ILO Sözleşmeleri, Uzmanlar Komitesi Raporları başta olmak üzere uluslararası belgelerin zorunlu tahkim ve hakem kuruluyla ilgili görüşleri göz önünde bulundurularak

uluslararası normlara uygun ve sorunların ortadan kaldırılmasına odaklanmış uyuşmazlık çözüm yöntemleri (arabuluculuk, uzlaştırma, gönüllü tahkim) yeniden değerlendirilmeli, kamuoyunda tartışılmalı ve barışçıl çözüm yolları ülkemiz demokrasisinin geliştirilebilmesi adına denenmelidir. Toplu sözleşme düzeni toplumların demokrasi barometresi için bir ölçüdür.

Toplu pazarlığın doğası, güçlü iletişim becerisi ve sorunların ortadan kaldırılması için samimi çabaya dayanmaktadır. Tarafların sorunlarını müzakere edebilmeleri çözümün ilk adımıdır. Dolayısıyla Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığının başta hakem kurulu olmak üzere diğer tüm sorunlarının üstesinden gelebilmek için sosyal diyalog kapısının zorlanması, sendikacılık konusunda başarılı ülke örneklerinin ve uluslararası normların gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Uluslararası örneklerde de ifade edildiği üzere, zorunlu tahkim uygulaması esnetilerek ihtiyari tahkimin önü açılmalı, tarafların uzlaşmasına daha fazla imkân tanıyacak arabulucu yöntemleri de uygulamaya konulmalıdır.

Hakem sürecinde kamu işvereni tarafından tutulan tutanak sistemi büyük önem taşımaktadır. Toplantı tutanağı, her görüşmenin sonunda, tarafların üzerinde uzlaştığı ve uzlaşmadığı konuları esas alarak düzenlenmelidir. Her bir hizmet kolunun ve her bir görüşmenin ayrı ayrı tutanak usulüyle kayıt altına alınması Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun

işini kolaylaştıracaktır. 22 güne yakın süren toplu sözleşme görüşmelerinin, uygulamada yer yer görüldüğü üzere kayıtsız olarak Hakem Kurulu'na sevk edilmesi veya kamu işverenin inisiyatifine bırakılması taraflar arası eşitlik, adalet ve güven ilkesini zedelemektedir.

Hakem heyeti, tarafların kararıyla adil bir şekilde tutulan toplantı tutanağını esas alarak hareket etmelidir. Kararlar, tarafların anlaştığı konularda kazanımları geriye götürmeyecek, mali, sosyal ve özlük haklarda azalma sağlamayacak şekilde verilmelidir.

Hakem Kurulu'nun yapısı, üye dağılımı, temsil ve yetki ilkesini bertaraf etmeyecek şekilde eşitliği baz alarak düzenlenmelidir. Toplu sözleşme imzalamaya da hakeme başvurmaya da yetkisi olmayan ikinci ve üçüncü konfederasyonların, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu içerisinde yer alması ve oy hakkı olması uygun değildir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun hakkaniyetli sonuç üretecek şekilde kararlarında bağımsız, adil ve tarafsız olması gerekmektedir. Bu amaçla mevcut Kurul yapısına alternatif bir model olarak işçi sendikalarında yer alan Yüksek Hakem Kurulu yapısına benzeyen bir Kurul'un teşkil edilmesiyle mevcut sorunlar aşılabılır. Bu bağlamda, Yargıtay'ın ilgili kanundan doğan uyuşmazlıklara bakmakla görevli hukuk dairelerinin başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olanın başkanlığında; Cumhurbaşkanı'nın belirleyeceği alanında uzman

kamu kurumlarından iki üye, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki üye, üniversitelerin öğrenim elemanlarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanı'nın seçilecek bir üye, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üniversitelerin öğrenim alanlarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla bildirilecek bir üye olmak üzere 7 üyeden oluşacak bir hakem mekanizması oluşturulmalıdır.

Hakem heyetinin görev süresi, hakem kararıyla neticelenen toplu sözleşme hükümlerinin uygulanma sürecinde de devam etmeli, hükümlerin uygulanması ve yorumlanmasına yönelik ortaya çıkabilecek tereddütleri ve sorunları hakem heyeti görüş vermek suretiyle gidermelidir. Hakem tarafından karara bağlanan hükümler, uygulama aşamasında gerek kararların yorumu gerekse de uygulamadan kaynaklı sorun ve tereddütler itibarıyla heyetin sorumluluğu altında olmalıdır.

Diğer taraftan; Hakem Kurulu'na adil ve hakkaniyetli üye dağılımı sağlanması noktasında ortaya konulan irade, Hakem Kurulu'nun süresi bakımından da dikkate alınmalıdır. 11 hizmet kolu ve genel toplu sözleşmenin uzlaşmazlıkla sonuçlandığı durumlarda mevcut haliyle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu; 5 iş günü içerisinde karar verirken tekliflerin gerekçelerini anlama ve değerlendirmede zaman sorunu yaşamaktadır. Hakem

Kurulu'nun karar verme süresi, 60 gün gibi adil ve makul bir süreye yayılmalıdır. Tarafları çağırma, tarafların görüşlerini ve çekincelerini dinleme noktasında bu süre yeterli olacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken en önemli hususlardan bir tanesi de, işçi sendikalarında olduğu gibi, kamu görevlileri toplu sözleşme süreci bakımından da hakem süreci işlerken ta-

raflara anlaşma ve uzlaşma imkânı sağlanması gerektiğidir. Taraflar bu süreç içerisinde bir araya gelip anlaşabilmeli, hakem süreci tarafların uzlaşmasıyla sonuçlanabilmelidir. Bu uygulama, sosyal diyalog ilkesinin hakem süreci içerisinde de etkin kullanılmasını sağlayacak bir uygulama olacaktır.

Bağımsız ve Tarafsız Bir Hakem Kurulu  
Nasıl Olmalı?

# BİRİNCİ BÖLÜM

Giriş

# 1. Giriş

Devlet, endüstri ilişkilerinde üç temel aktörden birisidir. Bunun yanında farklı durumlarda değişik rolleri de ifa etmektedir. Devlet, hizmetlerini sunarken personel çalıştırdığı için işveren rolünü, çalışma hayatıyla ilgili düzenleme yaptığı için düzenleyici rolünü ve çalışma hayatındaki taraflar arasında anlaşmazlık yaşandığında bu anlaşmazlıkların çözümündeki katkısıyla hakem rolünü üstlenmektedir (Erdut, 1992, s.19).

Devletin aynı anda işveren, düzenleyici ve hakem rollerini gerçekleştirmeye çalışması, bu rollerin tam manasıyla yerine getirilmesini engelleyebilmektedir. Öyle ki, bir yandan çalışma hayatıyla ilgili düzenleme yapıp kamu görevlilerinin işvereni olması, diğer yandan anlaşmazlık halinde çoğunluğu kamu görevlilerden oluşan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu eliyle uyuşmazlığı çözmeye kalkması başka sorunlara neden olmaktadır. Bu çerçevede devletin endüstri ilişkilerindeki uygulamalarıyla özel sektöre de örnek olduğu unutulmamalıdır (Tokol, 2015, s.19).

Türkiye’de sanayileşmenin geç başlaması ve diğer etkenlere bağlı olarak sendikacılık hareketi de geç başlamış; kamu görevlilerinin sendikal haklara sahip olması ise işçilere nazaran daha sonra olmuştur. Grev hakkından yoksun olan kamu görevlileri yasal güvenceyle birlikte örgütlenme özgürlüğüne 2001 yılında kavuşmuştur. 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle de toplu sözleşme hakkı kazanılmıştır.

Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının verilmesi, sendikacılıkla ilgili daha önceki hakların verilmesinde olduğu gibi kamuoyunda yeteri kadar tartışılmadan gerçekleşmiştir. Zira kamu görevlileri sendikal haklar içinde yer alan toplu sözleşme hakkını elde ederken grev hakkı konusu es geçilmiştir.

Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı elde etmeleriyle birlikte konunun kamuoyunu yeterince meşgul etmemesi, grevsiz toplu sözleşme hakkının nasıl kullanılacağına da sendika ve akademik çevrelerce yeterince değerlendirilememesine neden olmuştur. Öyle ki yıllardır süregelen toplu pazarlık süreçleri içerisinde zorunlu hakem sisteminin çözüme etkisi ya da grev gücüne dayalı bir toplu sözleşme hakkının uluslararası dayanakların gereği olduğu kamuoyunu meşgul edememiştir.

Hâlihazırdaki sistem, anlaşmaya varılamayan bir toplu pazarlık sürecinin zorunlu hakem kurulunun vereceği kararla nihayete erdirilmesi şeklindedir. Bu hususun uluslararası dayanaklar açısından tartışılarak yeniden değerlendirilmesi sendikaların etkinlik ve verimlilikleri açısından hayati bir öneme sahiptir. Çünkü kurulun yapısı itibarıyla kamu görevlileri lehine karar verebilme ihtimali zayıftır. Bu çalışmanın amacı toplu sözleşmeye ilişkin mevcut sorunları tüm yönleriyle ortaya koyarak problemin temel nedenlerini tartışmak ve bir çıkış yolu aramaktır.

Bağımsız ve Tarafsız Bir Hakem Kurulu  
**Nasıl Olmalı?**

## İKİNCİ BÖLÜM

Türkiye’de Kamu Görevlileri  
Sendikacılığının Temel Sorunları

## 2. TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ TEMEL SORUNLARI

Kamu hizmetlerindeki çalışma ilişkileri, araştırmacıların ilgisini fazla çekmemektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) bir raporunda bu husus akademisyen ya da uzmanların ilgisizliğiyle bağdaştırılmamış; bilakis birçok ülkede kamu hizmetlerinde örgütlenme hakkının geç tanınmış olmasıyla ilişkilendirilmiştir. Bunun altında yatan en büyük neden ise kamu görevlilerinin örgütlenmesine uzun yıllar olumsuz bakılmış olmasıdır (Casale & Tenkorang, 2008, s.1).

### 1.1. Temel Kavramlarla İlgili Sorunlar

Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığıyla ilgili olarak temel problemlerin başında kavramsal sorunlar gelmektedir. Kamu görevlileri sendikacılığı açısından örnek gösterilebilecek ülkelerle Türkiye arasında, kamu görevlisi ve ilgili kavramların toplumsal ve hukuki karşılığı büyük farklılık arz etmektedir (Şahin vd., 2021, s.36).

Kamu görevlisi ve yerine kamuoyunda sıklıkla kullanılan memur; devlet tarafından vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamak adına asli ve sürekli hizmetlerin sunumunu gerçekleştiren kişidir. Elbette idare tarafından istihdam edilen her kişi kamu görevlisi sayılmamaktadır. Dolayısıyla devlet geleneği ve yönetim şekline bağlı olarak her ülke kendi mevzuatında kamu görevlisi kavramını tanımlamıştır (Kutal, 2002, s.134).

Burada kamu görevlisi kavramının kullanımıyla ya da farklı hukuk dallarında ihtiva ettiği anlam tartışılmayacaktır. Konunun esasını etkileyen problemlerin kamu görevlisi kavramıyla ilişkisi bakımından kısa değerlendirme yapılacaktır.<sup>1</sup>

Türkiye'nin idare hukuku ve kamu personel rejimi açısından etkilendiği ülkelere başında gelen Fransa, sendikacılığın ortaya çıktığı İngiltere, devlet geleneği açısından Almanya ya da sendikal özgürlükler bakımından en ileri örneklerden biri İsveç incelendiğinde; kamu görevlisi kavramının daha dar tutulduğu hemen

1 Kamu görevlisi kavramı ülkelere göre farklı anlamlar ihtiva etmektedir. Türkiye'de kamu görevlisi kavramı, sendikal haklar konusunda ileri uygulamaların görüldüğü ülkelere göre daha geniş kitleleri içine alacak şekilde kullanılmaktadır. Detaylı bilgi için: Şahin, L., Cerev, G., Konak, C., Kocakaya, M.E., Balci, A.İ., Koç Ö., & Akgül, O. (2021). *Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri Araştırması*. Memur-Sen. Ankara, s: 35-45.

göze çarpmaktadır. Ayrıca işçi-memur ayırımının net çizgilerle yapılmış olması ve kamu görevlilerinin sendikal haklarının grev dâhil nispeten fazla olması da yine Türkiye ve anılan ülkeler arasındaki farklı hususlar arasındadır (Konak, 2022, s. 19).

Ne yazık ki Türkiye’de anılan ülkelerden farklı olarak sözleşmeli personel ile kamu görevlisi arasındaki fark giderek azalmış (Gözler, & Kaplan, 2011, s.624) hatta sözleşmeli personel idarenin ana istihdam modeli haline dönüşmüştür. Kamu kurumlarında işçi niteliğindeki işlerde memur ve kamu görevlisi niteliğindeki işlerde işçi istihdam edildiğinden işçi-memur arasında ayırım yapabilmek gittikçe zorlaşmıştır (Gözübüyük, 1991, s.127).

Türkiye’de kamu görevlisi kavramının kişi yönünden Avrupa’daki ülkelere nispeten çok geniş tutulması, işçi-memur yakınlaşmasına neden olmaktadır. Hatta işçi niteliğinde görülen işlerde memurların istihdam edilmiş olması doğrudan sendikal örgütlenmeyi etkilemektedir. İlaveten Türkiye’de sendika üyesi olmak için 4688 sayılı Kanun’un 4 üncü maddesi gereği çalışma şartı arandığından emekliler ayrıca sendika kurmave sendikalara üye olma hakkına sahip değildir. Bu durum toplu sözleşmenin kapsamına giren kişi sayısını artırmakta, toplu iş sözleşmesi kapsamına giren kişi sayısının da daha az olmasına neden olmaktadır. Toplu pazarlık sürecinin tıkanması durumunda işçilerin en büyük kozu bir

sendikal hak olarak grev gücüdür. Kamu görevlilerinin grev hakkı bulunmaması nedeniyle toplu sözleşme görüşmelerinde böyle bir baskı unsuru yoktur.

Türkiye’ye özgü sendikal problemler göz önünde bulundurulduğunda Batı ülkelerindeki toplu sözleşmeden etkilenen kitlenin türdeş olmaması nedeniyle mutlak mukayese şansı da bulunmamaktadır. Bu sorun ileride detaylı tartışılacaktır.

Dolayısıyla anılan ve benzeri Türkiye’ye özgü sorunlar, kamu görevlileri sendikacılığında türev sorunlara yol açmaktadır. Toplu sözleşmeye dair sorunlar da buna dâhildir.

## 1.2. Sendikacılık Geleneğinin Oluşmaması

Kamu görevlileri tüm dünyada uzun yıllar devlet kademelerinde ayrıcalıklı konumda çalışmıştır. Dolayısıyla bu ayrıcalıklarından dolayı kamu görevlileri uzun süre örgütlenme ihtiyacı duymamıştır. Örgütlenme ihtiyacının ortaya çıkmaya başladığı yakın dönemlerde de devletler, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme taleplerine çekimser bakmıştır.

Türkiye’de anılan hususlara ilaveten devlet geleneğinin kuvvetli olması, iç ve dış siyasi sorunlar, sendikalara karşı yaklaşımı olumsuz etkilemiştir. Hatta dönem dönem sendikalarla anarşizm ilişkilendirilmiş ve sendikacılık aleyhine düzenlemeler yapılmıştır. Adeta suçlu yerine suçlunun vasıtası cezalandırılarak ulus-



lararası normlara dayalı sendikal hakların kullanılması engellenmiştir (Yazgan, 1982, s.5).

Bu çerçevede Türkiye’de kamu görevlileri sendikaları, Avrupa’daki sendikalara kıyasla daha geç yasal dayanak bulmuştur. İlk defa 1960 yılında gerçekleşen askeri müdahalenin ardından hazırlanan 1961 Anayasası örgütlenme önündeki engellenin kalkması sağlanmıştır. Fakat Anayasal düzenlemeden ancak dört yıl sonra, 1965 yılında çıkarılan 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu ile ilk kamu görevlileri sendikaları kurulabilmiştir (Mihçioğlu, 1968, s.13).

Fakat kamu görevlileri için örgütlenme özgürlüğü kısa sürmüş, 1971 yılındaki askeri müdahale sonrası Anayasa’da değişikliğe gidilerek örgütlenme hakkı yasaklanmıştır. 1980 yılında gerçekleşen askeri müdahalenin ardından hazırlanan 1982 Anayasası’nda kamu görevlileri için örgütlenme hakkı açık şekilde yasaklanmamıştır. 1990’larla birlikte kamu görevlileri yeniden örgütlenmeye başlamış, 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile örgütlenme hakkı yasal hüviyet kazanmıştır. 2010 yılında gerçekleşen Anayasal düzenlemeyle de kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır.

Ülkemizde sendikal hakların elde edilmesinde, yasa koyucunun uluslararası normlara uyum sağlamak amacıyla bir takım düzenlemeler yapma ihtiyacı hissetmesi büyük rol oynamıştır. Bu durum Türkiye’de sendikaların gelenek oluşturu-

ramamalarına neden olduğu gibi, üyeler açısından da sendikaların kendi kendine yardım örgütü olarak görülmelerini engellemiştir (Sarioğlu, 2011, s.67).

### 1.3. İşçi – Memur Yakınlaşması

İşçi ve memur ayırımı, teori ve pratikte sürekli tartışılmalı bir konudur. Uygulamada yaşanan sorunlar konunun güncelliğini korumasına neden olmaktadır. İşçi sendikalarının memur sendikalarına göre daha geniş haklara sahip olması da konunun önemini artırmaktadır.

Aynı kurumda benzer işi yaptığı halde farklı statüde çalışanlar ekonomik, sosyal ve demokratik haklar bakımından farklılaşabilmektedir. Örneğin PTT’de aynı işi gören 657, 399, İHS 4/A, İHS 4/C statülerine göre çalışan memur ile işçi ve taşeron firma personeline rastlanmaktadır. Uygulamadaki problemler, işçi ve memur arasında kesin çizgilerle ayırım yapabilmeyi zorlaştırmaktadır (Gözübüyük, 1991, s.127).

İşçinin işvereni özel kesim olduğu gibi işçi kamu tarafından da istihdam edilebilmektedir. Kamuda istihdam edilen işçiler, kimi zaman memur statüsünde çalıştırılarak bir takım ayrıcalıklar verilmiştir. Bu durum da işçi ile memur arasındaki yakınlaşmaya neden olmuştur. İşçi emeğini ücret karşılığı satan ve bir işverene bağlı olarak çalışandır. İşverenin devlet olması bu durumu değiştirmediği için aslında memurları da işçi olarak düşünmek mümkündür. Yani memur

ile işçiyi birbirinin karşısı gibi düşünmek uygun değildir. İlaveten işçi sınıfını ortaya çıkaran kategori olarak memurların düşünülmesi gerektiği de literatürde tartışılmış bir konudur (Işıklı, 1971, s.185). ILO belgelerinde de işçi ve memur ayrı sınıf olarak görülmemektedir.

Örneğin ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesi'nin 2 nci maddesinde “*çalışanlar ve işverenlerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın...*” ifadesi kullanılırken işçi yerine özellikle çalışan kavramının kullanıldığı görülmektedir. Diğer uluslararası belgelerde de benzer durum söz konusu olup, bu husus ileride detaylı ele alınacaktır. Lakin burada ifade edilebilir ki, işçi-memur ayırımı sorununun ortadan kalkabilmesi çalışanların aynı temel haklardan yararlandırılmaları ile gerçekleştirilebilir. Böylelikle sendikal haklarla ilgili sorunlar da kendiliğinden ortadan kalkabilecektir.

İşçi yerine memur istihdam edilmesi kamu personel rejimi açısından türev problemlere neden olmaktadır. Bu problemlerden birisi de sendikal haklarla ilgilidir. Malum olduğu üzere işçiler memurlara oranla sendikal haklardan daha fazla yararlanabilmektedir. Türkiye’de otoritenin memuru bakışı, demokrasiye ara verildiği dönemlerde ve sendikal hakların veriliş tarzlarında kendisini göstermektedir. Bu nedenle Türkiye’de işçi-memur yakınlaşmasına müsaade edilmesi ya da işçi-memur ayırımının net olarak yapılmaması devletin otoriter anlayışı ile ilgilidir.

#### **1.4. Sözleşmeli Personel – Memur Farkının Azalması**

Cumhuriyet sonrası kamu personeliyle ilgili ilk düzenleme 1926 yılında yapılmıştır. 788 sayılı Memurin Kanunu ilk maddesi ile kamu personelinin memurlar ve müstahdemler olarak ikiye ayırmıştır. Aynı kanunun üçüncü maddesinde ise müstahdemlerin sözleşme ile istihdam edilecekleri belirtilmiştir. Bu hali ile kanun, Fransız kamu personel rejimiyle benzerlik göstermiştir. Fakat daha sonra kanunda gerçekleştirilen düzenlemelerle sözleşmeli personel istihdamı, kamu personel rejiminin önemli bir parçası haline almış ve kamu görevlisi/memur statüsü içine alınmıştır. Batılı devletlerden farklı olarak Türkiye’de sözleşmeli personel ile memur arasındaki fark giderek azalmıştır (Gözler & Kaplan, 2011, s.624).

Sözleşmeli personel kamu kurum ve kuruluşlarında mesleki bilgisine veya uzmanlık alanına göre geçici işlerde çalıştırılan aynı zamanda işçi olarak sayılmayan kamu hizmeti görevlisidir. Türkiye’de kamu hizmetlerinde istihdam edilen çalışanların büyük bölümü memur olmakla birlikte sözleşmeli personel istihdamı giderek artmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre 2007 yılından 52.437 olan sözleşmeli personel sayısı 2022 yılında 591.230’a çıkmıştır. 2023 yılında büyük bir düşüş yaşanarak 277.281’e gerilediği görülmektedir. 2023 yılına kadar sözleşmeli personel istihdamı istikrarlı bir şekilde artış göstermiştir.

**Tablo 1: Kamu Sektörü İstihdam İstatistikleri (2007-2023)**

| Yıl  | Kadrolu personel | Sözleşmeli personel | İşçi         |             | Geçici personel | Diğer   | Toplam    |
|------|------------------|---------------------|--------------|-------------|-----------------|---------|-----------|
|      |                  |                     | Sürekli işçi | Geçici işçi |                 |         |           |
| 2007 | 2.077.699        | 223.812             | 375.211      | 109.286     | 17.024          | 122.274 | 2.925.306 |
| 2008 | 2.073.070        | 252.605             | 403.042      | 62.706      | 16.336          | 110.027 | 2.917.786 |
| 2009 | 2.092.626        | 302.948             | 411.371      | 21.089      | 16.989          | 113.828 | 2.958.851 |
| 2010 | 2.159.013        | 301.382             | 396.614      | 23.830      | 18.481          | 114.292 | 3.013.612 |
| 2011 | 2.416.159        | 169.282             | 357.613      | 21.622      | 21.872          | 112.589 | 3.099.137 |
| 2012 | 2.528.123        | 178.222             | 351.960      | 23.682      | 20.897          | 112.573 | 3.215.457 |
| 2013 | 2.719.967        | 105.284             | 343.932      | 30.010      | 20.391          | 100.000 | 3.319.584 |
| 2014 | 2.826.113        | 121.254             | 343.706      | 28.028      | 23.438          | 97.500  | 3.440.039 |
| 2015 | 2.894.091        | 149.133             | 328.701      | 28.364      | 22.741          | 97.500  | 3.520.530 |
| 2016 | 2.854.243        | 180.377             | 385.419      | 22.774      | 21.490          | 97.236  | 3.561.539 |
| 2017 | 2.831.062        | 246.294             | 384.911      | 19.157      | 19.645          | 101.666 | 3.602.735 |
| 2018 | 2.862.765        | 349.618             | 984.226      | 52.275      | 0               | 103.298 | 4.352.182 |
| 2019 | 2.939.450        | 427.550             | 1.123.864    | 48.567      | 0               | 104.643 | 4.644.074 |
| 2020 | 2.970.194        | 502.528             | 1.162.368    | 49.911      | 0               | 106.505 | 4.791.506 |
| 2021 | 3.003.603        | 529.194             | 1.188.689    | 48.920      | 0               | 106.864 | 4.877.270 |
| 2022 | 3.093.557        | 591.230             | 1.165.522    | 52.651      | 0               | 107.944 | 5.010.904 |
| 2023 | 3.467.443        | 277.281             | 1.204.526    | 48.628      | 0               | 103.811 | 5.101.689 |

**Kaynak:** Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Kamu İstihdamı. <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>. 24.01.2024.

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre sözleşmeli personel işçi sayılmamaktadır. Bununla birlikte kamu görevlilerinin sahip oldukları tüm haklara da sahip değildir. Anayasanın 128/1 inci maddesine göre sözleşmeli personel kamu görevlileri sınıfına girmektedir. İstihdam açısından uzmanlık isteyen ve geçici işler için görevlendirilen sözleşmeli personel giderek memur statüsüne kaymaktadır.

Sözleşmeli personel ile memur arasındaki en temel fark, sözleşmeli personel ile yapılan belirli süreli sözleşmedir. Fakat sözleşmelerin sürekli yenilenmesi,

sözleşmeli personelin de Emekli Sandığına tabi olması ve haklarıyla ilgili özel düzenleme bulunmayan hallerde Devlet Memurları Kanunu'nun uygulanacak olması yakınlaşmayı daha da artırmaktadır (Gözler & Kaplan, 2011, s.624).

İşçi-memur yakınlaşması sorununda olduğu gibi sözleşmeli personel statüsünün de düzenleme ve uygulama farklılıklarının ortadan kaldırılması gerekirken, uygulamada sözleşmeli personel istihdamının politikaya dönüştüğü görülmektedir.

### 1.5. Uluslararası Normlar Açısından Sendikal Haklar ve Türkiye İzdüşümleri

Dünyada sendikacılığının çerçevesi uluslararası normlarla belirlenmiştir. Demokratik haklarla birlikte ortaya çıkan sendikal haklar ILO tarafından gerçekleştirilen çalışmaların da etkisiyle günümüzdeki halini almış olup, kamu görevlileri için insan hakkı olarak değerlendirilmektedir (Gülmez, 1996).

Sendikal haklar üç temel haktan oluşmaktadır. Bunlar örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkıdır. Bu haklar ancak bir arada kullanılmakla fonksiyonlarını yerine getirebilir. Ülkelere göre bu hakların bir kısmı kullandırılırken bazı ülkelerde de kişi yönünden farklı uygulamalarla karşılanmaktadır. Hakların kullanımında genel itibarıyla işçiler açısından bir sorun bulunmamaktadır. ILO belgelerinde işçi kavramı yerine çalışan kavramı kullanılarak aslında kavramsal bir kargaşa olmadığı açıklığa kavuşturulmuştur. Dolayısıyla sendikal hakların kullanımına ve kişi yönünden kapsamına ilişkin sorunlar, devletlerin iç hukuk meselesidir. Lakin altını çizmekte yarar var ki, üç sendikal hak ancak bir arada kullanılabildiğinde çalışanları işverene karşı güçlü kılabilir. Dolayısıyla sendikal hakların yasaklanması/kısmen kullandırılmaları fiili mana da sendikacılığı zayıflatmaktadır.

Sendikal haklardan birisi olan toplu pazarlık, çalışanlarla işverenler arasında ücret ve diğer haklara ilişkin taleplerin elde edilmesi için mücadele edildiği

görüşmelerdir (Tokol, 2015, s.73). Bu görüşme sonunda yazılı bir belge imzalanması halinde toplu sözleşme ortaya çıkmaktadır.

Toplu sözleşme tarafların çalışma şartları ve ücretleriyle ilgili konuları özgür bir şekilde düzenlemelerini sağlamalarıdır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu "*Toplu iş sözleşmeleri ve çerçeve sözleşmeler, Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içeremez*" demektedir. Yani toplu iş sözleşmesinde nelerin görüşülemeyeceği belirtilmektedir. Oysa kamu görevlilerinin toplu sözleşmeleriyle ilgili düzenlemede nelerin görüşülebileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla nelerin görüşülebileceğinin düzenlenmiş olması, birçok haklı talebin yapılamamasına/reddine neden olabilmektedir (Zengin, 2012, s.146).

Genellikle müzakere edilen ücret konusu kamu görevlilerinin tabi olduğu statü hukuku açısından problem oluşturmamaktadır. Kanunla düzenlenmiş diğer haklar ise toplu sözleşmenin kapsamına girmemektedir. Tarafların mutabık kalmalarıyla imza altına aldıkları sözleşmenin en temel özelliği doğrudan sonuç doğurması ve herhangi bir onaya ihtiyaç duymadan uygulanabilmesidir. Kanuna yönelik en büyük eleştiri, uyuşmazlık durumuyla ilgilidir: "Uyuşmazlık halinde başvurulacak olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı ve işleyişi ve buna bağlı olarak kamu görevlilerinin itiraz gücü olarak grev hakkından yoksun

olmalarıdır.” Ne yazık ki Türkiye’de uzun yıllar endüstri ilişkileri kendi geleneğini geliştirememiş ve sürekli yasal düzenlemelerin etkisinde sınırlandırılmıştır. Bu durum sendikalar ve demokrasi arasında birbirini geliştirebilme yeteneğinin de zayıf kalmasına neden olmuştur (Sarioğlu, 2011, s.83).

Toplu sözleşme düzeni toplumların demokrasi barometresi için bir ölçüdür. Birçok devlet kamu görevlileri için sendikal haklara izin verirken grev ve toplu sözleşme hakkını sınırlandırmaktadır. Fakat toplu sözleşme iki tarafın sağlıklı iletişim kurabildiğinin ve sosyal diyalogun çalıştığının en önemli göstergesidir (Zaim, 2007, s.46).

Bağımsız ve Tarafsız Bir Hakem Kurulu  
**Nasıl Olmalı?**

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Toplu Pazarlık ve Uyuşmazlık  
Çözüm Yolları

### 3. TOPLU PAZARLIK ve UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARI

Ülke uygulamalarına bakıldığında, Hakem Kurulu düzeninde kolektif özgürlüğe daha fazla önem veren verildiği görülmektedir. Örneğin, bir başkan ve işçi ve işverenlerden en az 2'şer temsilciden oluşan Avusturya Federal Hakem Kurulu toplu sözleşme üzerinde anlaşmaya varılamayan işçi grupları için uzmanlaşmış bir kuruluştur. Toplu sözleşmede müzakere yetkisine sahip bir işçi organının talep etmesi halinde, Federal Tahkim Kurulu (Bundeseinigungsamt) eyalet hükümet başkanlarına danıştıktan sonra bir asgari ücret oranı belirleyebilmektedir (Doğan, 2014, s.27-28).

Öte yandan, Kanada'daki toplu sözleşmelerin çözüm metotları arasında Arabuluculuk, Gönüllü Tahkim Kurulu, Zorunlu Tahkim Kurulu, İlk Sözleşme Tahkimi gibi birden fazla uzlaştırma görevine sahip mekanizma bulunmaktadır. Örneğin, taraflar toplu sözleşmenin herhangi bir aşamasında arabulucuya gidebileceği gibi, eyalet hükümeti mevcut veya yaklaşan bir grev veya lokavt durumunda acil durum ilan ederek ve konuyu bir tür zorunlu tahkim olan Kamu Acil Durum Mahkemesi'ne (PET) havale ederek anlaşmazlığı sona erdirebilmektedir (Alberta, 2024).

ABD Anayasası'nın 6 ıncı maddesinde "Toplu pazarlık, istihdam koşullarını belirlemek amacıyla bir işveren ile bir grup

çalışan arasında yapılan müzakerelerden oluşur. Toplu pazarlık prosedürlerinin sonucu toplu sözleşmedir. Çalışanlar genellikle pazarlıklarda bir sendika veya başka bir işçi örgütü tarafından temsil edilir. Toplu pazarlık, federal ve eyalet yasalarına, idari kurum düzenlemelerine ve yargı kararlarına tabidir. Federal ve eyalet yasalarının örtüştüğü alanlarda eyalet yasaları önceliklidir." denilerek toplu sözleşme hakkı Anayasayla düzenlenmiştir. Söz konusu hakkın kullanılmasında toplu pazarlığı düzenleyen temel kanun "Ulusal Çalışma İlişkileri Yasası"dır (National Labor Relations Act). Yasanın içeriğine göre "Tahkim; davaya alternatif olarak kullanılan bir uyuşmazlık çözüm yöntemidir (National Labor Relations Board/NLRB). Genellikle işverenler ve çalışanlar arasındaki toplu sözleşmelerde anlaşmazlıkların çözüm yolu olarak belirtilir. Taraflar, anlaşmazlığa ilişkin resmi veya gayri resmi bir duruşma yapmak üzere tarafsız bir üçüncü taraf (hakem) seçerler. Hakem daha sonra tarafları bağlayan bir karar verir." şeklinde bir tahkim/hakem mantığı benimsenmiştir.

#### 1.6. Toplu Pazarlık

Toplu pazarlık kavramı ilk defa Webb'ler tarafından 1891 yılında ortaya atılmıştır.

Webb'ler toplu pazarlığı, *"bir tarafta işveren veya işveren örgütleri diğer tarafta sendikalar olmak üzere ücret ve çalışma koşullarıyla ilgili görüşmeler"* olarak ifade etmiştir.

ILO tarafından 1981 tarih ve 154 sayılı Toplu Pazarlığın Teşvikine Dair Sözleşme'de ise toplu pazarlık *"bir veya birden fazla işçi örgütü ile bir işveren veya grup işveren veya bir veya daha fazla işveren örgütü arasında istihdam ve çalışma koşullarının saptanması ve/veya bir işçi örgütü veya işçi örgütleri ile işveren veya işveren örgütleri arasındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla yapılan görüşmeler"* şeklinde ifade edilmiştir.

Geniş anlamıyla toplu pazarlık, doğrudan veya dolaylı olarak çalışanları ilgilendiren endüstri ilişkileri ve istihdamla ilgili iki taraflı ya da hükümetin de dâhil olduğu görüşmelerdir. Dar anlamda ise işçi sendikası ile işveren sendikası arasında gerçekleştirilen işyeri veya işkolu düzeyindeki ücret ve çalışma koşullarının müzakere edildiği uyuşmazlık ya da sözleşme ile neticelenen pazarlık sürecidir.

Genellikle toplu pazarlık ve toplu sözleşme kavramlarını birbirinin yerine kullanıldığına rastlanılmaktadır. Toplu pazarlık bir süreci ifade etmektedir. Toplu sözleşme ise toplu pazarlığın sonucunda düzenlenen belgedir.

## 1.7. Uyuşmazlık Çözüm Yolları

Uyuşmazlıkların çözümünde her ülkede

farklı sistemlerle karşılaşilmektedir. Bu konuda yaygın olan üç sistem bulunmaktadır.

Bu sistemlerden ilki serbestlik sistemidir. Bu sistemde tarafların grev hakkını kullanması ve lokavta gidebilmelerinde bir engel bulunmamaktadır. Taraflar hür iradeleriyle hareket edebilmektedir. Grev ve lokavt seçeneklerinin yanında taraflar uzlaşma yoluna gidebilmektedir.

Zorunlu sistemde taraflar için uyuşmazlık çözümünde özgür irade bulunmamaktadır. Grev ve lokavt yasaktır. Taraflar için tek yol yasal şartlara uygun olarak zorunlu tahkime başvurmaktır. Burada hakem ya da hakem kurulunun vereceği karar bağlayıcıdır. Bu sisteme daha çok demokrasinin gelişmediği veya devletin mali ve sosyal düzeni kontrol altında tuttuğu ülkelerde rastlanılmaktadır. Örnek olarak doğu bloku ülkeleri, İkinci Dünya Savaşı öncesi Almanya ve yine ikinci dünya savaşı öncesi İtalya'sında rastlanılmaktadır (Tokol, 2015, s.96).

Üçüncü sistem ise karma sistemdir. Burada tarafların grev ve lokavta gidebilmeleri serbest olup, bu yolun doğuracağı olumsuzlukların ortaya çıkmaması adına taraflara bir takım yasal sınırlamalar getirilmiştir. Taraflar grev ve lokavt seçeneklerinden önce barışçıl yolları denemek durumundadır. Ancak sonuç alınamaması halinde grev ve lokavt seçeneği değerlendirilmektedir. Bu sisteme demokratik ülkelerin çoğunda rastlanılmaktadır.



### 1.7.1. Uzlaştırma

Uzlaştırma kavramı bazı ülkeler için kendi aralarında anlaşma bazılarında ise üçüncü bir kişi/kurulun devreye girmesiyle uyuşmazlıkların çözülmesidir. Uzlaştırmada tarafların anlaşamaması halinde üçüncü taraf, tarafların görüşleri arasında yakınlaşma sağlamaya çalışmaktadır. Tarafların anlaşması durumunda sözleşme imzalanır, uzlaşma olmaması halinde ise taraflar grev ve lokavt seçeneklerini kullanırlar.

Kanada'da çıkar uyuşmazlıklarında uzlaştırma sürecine başvurulması yasal olarak zorunludur. İsveç, İsviçre, Fransa, İngiltere, Belçika, ABD gibi ülkelerde taraflardan birinin isteği üzerine kurula başvurulabilmektedir. Almanya'da iki tarafın isteği üzerine uzlaşmaya gidilmektedir.

### 1.7.2. Arabuluculuk

Arabuluculuk da uzlaştırma gibi gönüllü olarak yürütülen bir süreçtir. Tarafsız ve bağımsız bir kişinin katılımıyla, tarafların kendi çözümlerini üretebilmeleri için bir araya gelmelerini sağlayan uyuşmazlık çözüm yöntemidir. Arabuluculuk yönteminin temel özelliklerinden birisi de görüşme ve müzakereye dayalı olmasıdır.

Anılan özellikleriyle arabuluculuk, uzlaştırmaya benzetilmektedir. Arabulucu, tarafların uyuşmazlıklarının giderilmesi adına çaba harcayarak görüş ayrılıklarının giderilmesinde çaba harcamaktadır. Tarafların uzlaşamaması halinde arabulucu rapor hazırlayarak ilgili makamlara sunmaktadır.

### 1.7.3. Tahkim

#### 1.7.3.1. Gönüllü Tahkim

Gönüllü tahkim tarafların anlaşmazlığının üçüncü tarafça giderilmesi için yetkili olunan bir çözüm yoludur. Gönüllü tahkime toplu (iş) sözleşmesi gereği ya da uyuşmazlığın herhangi bir aşamasında başvurulmaktadır. Gönüllü tahkime gidildiğinde, verilecek karar taraflar açısından bağlayıcıdır. Gönüllü tahkimin hak uyuşmazlıklarındaki kararı yargısal nitelikte olup, çıkar uyuşmazlıklarında ise toplu iş sözleşmesi hükmündedir.

Tahkim bir ya da birden fazla kişiden oluşmuş bir kurul olabilir. Tek kişiden oluşması durumunda karar daha hızlı şekilde çıkabilmektedir. Fakat birden fazla kişiden oluşması halinde ise kararın daha adil olacağı kanaati hâkimdir. Gönüllü tahkim taraflarca belirlenebileceği gibi resmi makamlardan da yardım talep edilebilir (Tokol, 2015, s.99).

#### 1.7.3.2. Zorunlu Tahkim

Zorunlu tahkim, toplu iş mücadelelerinin yasak olduğu veya grev- lokavt uygulamalarına başvurulmasını engellemek amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Gönüllü tahkimden farklı olarak, zorunlu tahkimde uyuşmazlık halinde başvurulma zorunluluğu bulunmaktadır. Zorunlu tahkimde verilen kararlar bağlayıcı olup, bu kararlara karşı grev yapma imkânı bulunmamaktadır. Genel itibarıyla zorunlu tahkimde çalışan ve işveren taraflarıyla hükümet temsilcileri bulunmaktadır. Lakin gelişmiş ülkelerde zorunlu tahkim uygulamasına pek rastlanılmamaktadır.

Bağımsız ve Tarafsız Bir Hakem Kurulu  
**Nasıl Olmalı?**

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

Uluslararası Belgeler ve Kamu  
Görevlileri Sendikacılığı

## 4. ULUSLARARASI BELGELER ve KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

Kamu görevlileri sendikacılığıyla ilgili uluslararası belgeler, Birleşmiş Milletler Belgeleri, Avrupa Konseyi Belgeleri ve ILO Belgeleri olmak üzere üç grupta toplanmaktadır.

### 1.8. Birleşmiş Milletler Belgeleri

Birleşmiş Milletler İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 51 devletin bir araya gelmesiyle 24 Ekim 1945 tarihinde kurulmuştur. Türkiye, günümüzde 193 üyesi bulunan Birleşmiş Milletler'in kurucu üyeleri arasındadır. Savaşların ortaya çıkmasının önlenmesi, dünya barış ve güvenliğini korumak amacıyla kurulan Birleşmiş Milletler bugün için iklim değişikliği, sürdürülebilir kalkınma, terör, insan hakları, sağlık, gıda gibi konularda da çalışma yapmaktadır.

Birleşmiş Milletler'in sendikacılıkla ilgili belgeleri İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'dir.

#### 1.8.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, ayırım gözetmeksizin herkes için insan hak ve özgürlükleri açısından saygının geliştirilmesi ve özendirilmesini amaçlamaktadır. Bunu gerçekleştirmek için uluslararası işbirliği öngörülmektedir.

Bildirge'nin 20 nci maddesi "*Herkesin dernek kurma ve derneğe katılma özgürlüğü vardır. Hiç kimse bir derneğe girmeye zorlanamaz.*" şeklindedir. Bu madde örgütlenme özgürlüğünü işaret ederken, bu özgürlüğün kişi yönünden kapsamının herkes olduğunu belirtmektedir.

Bildirgenin çalışma hayatıyla ilgili olan 23 üncü maddesinde "*Herkesin çıkarını korumak için sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkı vardır.*" denilerek 20 nci maddede belirtilen örgütlenme özgürlüğünün sendikaları kapsadığı ve yine bu hakkın özellikle herkes için geçerli olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla bildirge sendikal haklar açısından örgütlenme hakkının herkes işçi-memur ayırımı olmaksızın meşru olduğunu ifade etmektedir.

28 inci maddede "*Herkesin bu Bildirgede*

öngörülen hak ve özgürlüklerin gerçekleşeceği bir toplumsal ve uluslararası düzene hakkı vardır.” denilerek sendikal haklar için bildirge kapsamında talep yapılabilir. Bu meyanda 30 uncu madde “Bu bildirgenin hiçbir kuralı, herhangi bir devlet, topluluk veya kişiye, burada açıklanan hak ve özgürlüklerden herhangi birinin yok edilmesini amaçlayan bir girişimde veya eylemde bulunma hakkını verir biçimde yorumlanamaz.” şeklinde belirtilerek sendikal hakların güvence altına alınması gerektiğine işaret edilmektedir.

### 1.8.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi sendikal hakları bildirmeden daha detaylı ele almaktadır. Bu sözleşme sendika üyeliğinin amacını ekonomik ve sosyal çıkarları koruyup geliştirmek olarak tanımlamaktadır. Dolayısıyla ekonomik ve sosyal çıkarların geliştirilmesine mâni olabilecek yapıdaki hakem kurulu bu sözleşme açısından uygunsuzluk teşkil etmektedir.

Sözleşme, özgür insan idealinin, kişisel ve siyasal haklarla birlikte ekonomik, sosyal ve kültürel haklarını da kullanılabildiği şartların yaratılması halinde gerçekleştirilebileceğini kabul eder. Bu hususu da sözleşme ikinci maddesinde taraf devletler açısından güvence altına alır: “Bu Sözleşmeye Taraf her Devlet, gerek kendi başına ve gerekse uluslararası

alanda özellikle ekonomik ve teknik yardım ve işbirliği vasıtasıyla bu Sözleşmede tanınan hakları mevcut kaynakları ölçüsünde giderek artan bir şekilde tam olarak gerçekleştirmek için, özellikle yasal tedbirlerin alınması da dahil, gerekli her türlü tedbiri almayı taahhüt eder.”

Sözleşme'deki hakların taraf devletler tarafından sınırlandırılabilmesiyle ilgili 4 üncü maddesinde “Bu Sözleşmeye Taraf Devletler, bu Sözleşmeye uygun olarak tanımış oldukları hakların kullanılmasını, demokratik bir toplumda sadece kamunun yararını korumak amacıyla ve yalnızca bu hakların niteliklerine uygun düştüğü ölçüde, ancak hukuk tarafından tespit edilmiş sınırlamalara tabi tutmayı kabul eder.” denilerek ancak kamu yararının hakların kısıtlanması için gerekçe olabileceğinin altı çizilmektedir.

Sözleşme'nin 8 inci maddesi “Sendikal Haklar” başlığını taşımaktadır ve “Bu Sözleşme'ye Taraf Devletler aşağıdaki hakları güvence altına almakla yükümlüdürler.” şeklinde başlamakta.

8a maddesi “Herkesin, ekonomik ve sosyal çıkarlarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurma ve yalnızca ilgili örgütün kurallarına bağlı olarak dilediği sendikaya girme hakkı tanınır. Bu hakkın kullanılmasına, yasalarda belirtilen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ve kamu düzeni menfaati ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka bir sınırlama getirilemez.” ile sendika hakkını herkes için tanıdığının altı çizilmektedir. Hak-

kın kullanımında sınırlamanın ancak ulusal güvenlik ve kamu düzenini etkileyecek hususlarla ilgili sınırlama yapılabileceği belirtilmiştir.

8c maddesinde geçen “Sendikaların serbestçe faaliyette bulunma hakkı, ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma amacıyla, demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukuken öngörülen sınırlamaların dışında herhangi bir sınırlamaya tabi tutulamaz.” ifade, sendikal faaliyetlerinin sınırlandırmayacağını güvence altına almaktadır.

8/2 maddesi ise sendikal hakların kişi yönünden sınırını işaret etmektedir. “Bu madde, silahlı kuvvetler veya polis mensuplarının veya Devlet idaresinde görevli olanların bu hakları kullanmalarına hukuken öngörülen sınırlamalar koymalarını engellemez.” Devlet idaresindeki görevliler ise kamu görevlilerinin tamamını değil, otoritenin gücünü kullanmaya yetkili olmanın bir genel müdür gibi görevli olan kamu görevlilerini kast etmektedir.

### **1.8.3. Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi**

Sözleşme başlangıç hükümlerinde sözleşmeye taraf olan devletler açısından, insanlar için doğuştan sahip olunan insanlık onuru ve eşit ve vazgeçilmez hakları tanımanın özgürlük, adalet ve barışın temeli olduğuna dikkat çekmektedir.

Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi de, önceki Birleşmiş Milletler Belgeleri’nde olduğu gibi örgütlenme

özgürlüğüne atf yapıp, yine herkes için bu hakkı tanıyarak kapsamını kişi yönünden geniş tutmaktadır.

Sözleşme’nin 2 nci maddesi “Bu Sözleşme tanıyan hakları veya özgürlükleri ihlal edilenlere, ihlal fiili resmi sıfatlarıyla hareket eden kişilerden başka kimseler tarafından işlense dahi, etkili bir hukuki yola başvurma hakkı sağlamak”, kişilerin sözleşmede belirtilen haklarını hukuken koruma altına almaktadır.

Sözleşme’nin 22 nci maddesi “Örgütlenme Özgürlüğünü” düzenlemektedir. 22 nci maddenin 1inci fıkrası “Herkes başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir.” şeklinde olup, diğer belgelerde olduğu gibi örgütlenme özgürlüğünü kişi yönünden herkese tanımaktadır.

Aynı maddenin 2 nci fıkrası ise kişi yönünden istisnaları saymaktadır: “Bu hakkın kullanılmasına ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin, kamu düzeninin (ordre public), genel sağlık veya ahlâkın, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuken öngörülmüş ve demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlamaların dışında başka hiç bir sınırlama konamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine hukuki kısıtlamalar konulmasını engellemez.”

Görüldüğü üzere Birleşmiş Milletler Belgeleri’nin tamamında örgütlenme hakkı herkese tanınmakta olup, taraf devlet-

lere bu hakların korunup geliştirilmesi yükümlülüğü vermektedir.

## 1.9. Avrupa Konseyi Belgeleri

Avrupa Konseyi'nin sendikalarla ilgili belgeleri Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'dır. Avrupa Konseyi belgelerinde daha çok ifade özgürlüğü, medya özgürlüğü, eşitlik, toplanma özgürlüğü gibi hususlara değinilmektedir.

### 1.9.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, insan hak ve özgürlüklerinin korunup geliştirilmesine yönelik bir belgedir. Ayrıca bu sözleşme Avrupa Konseyi'nin ilk sözleşmesi olup, birlik üyesi olmanın ön koşuludur (Council of Europe, 2023). Sözleşmede sendika ve toplanma özgürlüğüne vurgu yapılmaktadır.

Sözleşmenin 11 inci maddesi "Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü"nü düzenlemektedir. 11 inci maddenin ilk fıkrası herkese sendika kurma hakkı tanımaktadır: "Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir."

İkinci fıkrası ise "Bu hakların kullanılmasında, yasayla öngörülen ve demokratik bir

toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarıncaya yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir." şeklinde olup, kişi yönünden sınırlamaların istisnalarına değinmektedir.

### 1.9.2. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı ise bir önceki sözleşmede belirtilen hakları tamamlayan, taraflar açısından bağlayıcı bir sözleşmedir. Türkiye bu sözleşmenin sendika hakkıyla ilgili 5 ve 6 ncı maddelerine çekince koymuştur. Sosyal şartın en önemli özelliği sendika hakkının toplu pazarlık ve grev hakkıyla birlikte düzenleyen ilk belge olmasıdır.

Şartın 5 inci maddesi örgütlenme hakkını düzenlemektedir. Bu madde "Akit Taraflar, çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya desteklemek amacıyla ulusal yasanın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ederler." şeklinde olup, işçi yerine ILO belgelerinde olduğu gibi "çalışan" kavramını kullanmıştır.

Şart'ın 6 ncı maddesi ise "Toplu pazarlık hakkı"nı düzenlemiştir. Bu madde şu şekildedir:

1- *Çalışanlar ve işverenler arasındaki ortak görüşmeleri teşvik etmeyi,*

2- *Gerekli ve uygun olduğu durumlarda, toplu sözleşme yoluyla ücretlerin ve iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla işverenlerin ya da işveren örgütlerinin çalışanların örgütleriyle isteğe bağlı görüşmelerini sağlayacak yolları teşvik etmeyi,*

3- *İş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakemlik sisteminin kurulmasını ve işletilmesini teşvik etmeyi taahhüt eder ve*

4- *Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve işverenlerin, daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülüklerle bağlı olmak koşuluyla grev hakkı dahil, toplu eylem hakkını tanır.*

Bu maddeden anlaşılacağı üzere toplu sözleşme görüşme sürecinin devletler tarafından teşvik edilerek sosyal diyaloga katkı sağlanması, bu görüşmelerin isteğe bağlı olması gerektiği, uyuşmazlık durumlarında ise uzlaştırma ve gönüllü hakemlik sisteminin devreye alınmasını-işletilmesini-teşvik edilmesini, yine uyuşmazlık halinde grev hakkının tanınması gerektiği belirtilmektedir.

Görüleceği üzere sosyal şart doğrudan hakem kuruluyla ilgili düzenleme de içermektedir. Türkiye'nin çekince koyduğu iki madde özellikle toplu pazarlık ve

zorunlu hakemlik sistemleri çerçevesinde olduğu değerlendirilmektedir. Oysa Şart uyuşmazlıkların barışçıl çözümlarıyla giderilmesini öngörmekte ve taraf devletlere bu konuda teşvik edici hareket etmelerini söylemektedir.

## 1.10. ILO Sözleşmeleri

Kamu görevlileri sendikacılığı açısından ILO Sözleşmeleri önemli bir yere sahiptir. Bu sözleşmeler 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ve 151 No'lu Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme'dir.

### 1.10.1. 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi

87 sayılı Sözleşme kamu makamlarının sendikal hakları sınırlayacak nitelikteki her türlü müdahaleden kaçınması gerektiğini belirtmektedir. Aynı zamanda yasal düzenlemelerin de Sözleşmeyle aykırılık teşkil etmemesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Sözleşme'nin birinci bölümü örgütlenme özgürlüğünü düzenlemektedir. Bu bölümün 2 nci maddesi "Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri ku-

ruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.” şeklinde düzenlenerek, diğer ILO belgelerinde de görüleceği üzere işçi yerine çalışan ifadesini kullanmaktadır.

3 üncü madde “Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler. Kamu makamları bu hakkı sınırlandıracak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınılmalıdır.” ifadesiyle açık şekilde çalışanların örgütlenme özgürlüğüne vurgu yaparken devletin sınırlandırma ve engellemelerine karşı çalışanları koruma altına almaktadır.

Sözleşmenin 9 uncu maddesi silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına sözleşmenin ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuata bırakmaktadır.

### 1.10.2. 98 No’lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

ILO’nun 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesiyle ilgili kamu görevlilerini ilgilendirip ilgilendirmeyeği zaman zaman tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmaların ortaya çıkışının temel nedeni, sözleşmenin Türkiye tarafından kabul edildiği 1952 yılında metnin İngilizce ve Fransızca metinlerindeki (sözleşme madde numarası 6 “Bu Sözleşme,

Devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiç bir surette, onların haklarına veya statülerine halel getirmez.”) devlet memuru kavramının Türkçe’ye çevirisinde yapılan hatadan kaynaklanmaktadır. Keza sözleşmenin imzalanmasında etkin rol oynayan Cahit Talas da hem sözleşmelerinde hem de konuyla ilgili makalelerinde 98 sayılı Sözleşme’nin kamu görevlileriyle ilgili olduğunu paylaşmıştır. Sözleşmenin ilk maddesinin işçiler ifadesiyle başlaması da bu karışıklığa yol açtığı düşünülmekle birlikte sözleşme maddeleri detaylı incelendiğinde kamu görevlilerini ilgilendirdiği kanaatine rahatlıkla varılabilmektedir.

Şöyle ki, sözleşmenin 5 inci maddesinde geçen ifade şu şekildedir: “Bu sözleşmede derpiş olunan teminatın ne gibi hallerde silahlı kuvvetler ve zabıta kuvvetlerine hangi ölçüde uygulanacağı milli mevzuatla tayin edilecektir.

Bu sözleşmenin bir üye tarafından onanması bu sözleşmede derpiş edilen teminatı silahlı kuvvetlere ve zabıta kuvvetleri mensuplarına veren mevcut bir kanuna karara teamüle veya antlaşmaya, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı Anayasasının 19 uncu maddesinin 8 inci paragrafında yazılı prensipler gereğince, halel getirmez.” Bu maddede açıkça ifade edildiği şekilde sözleşmenin kamu görevlileriyle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü sözleşme kamu görevlileri arasında kişi yönünden istisnaları sayarak diğer kamu görevlilerinin sözleşme kapsamında olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla sözleşmede işçi



kavramı kullanılmış olsa da bu farklı hukuk dallarında kamu görevlisinden ayrı olarak ifade edilen işçiye değil, bilakis çalışan kavramına atıf yapılacak biçimde işçi kavramı olarak değerlendirmek sözleşmenin bütünü açısından daha isabetli olacaktır.

98 sayılı Sözleşme kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkından yararlandırılması ve kamu kesiminde ortaya çıkacak uyuşmazlıkların toplu pazarlık yöntemiyle çözüme kavuşturulması belirtilmiştir. Bu sözleşme kamu görevlileri açısından ücret ve diğer konuların toplu pazarlık yoluyla müzakere edilebilmesini güvence altına alma amacı taşımaktadır(Kocaoğlu, 1999, s.157).

Sözleşmenin 4 üncü maddesi *“Çalışma şartlarını kolektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır.”* şeklindedir. Bu maddeye göre işçi ve işveren taraflarının ihtiyari müzakere yani gönüllü, isteğe bağlı şekilde yürütülecek görüşmeler gerçekleştirmelerinin devlet tarafından teşvik edilmesi ve buna uygun yasal şartların sağlanması hususu belirtilmektedir.

### **1.10.3. 151 No’lu Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme**

ILO’nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerinin devamı niteliğinde ve 98 sayılı Sözleşme’de belirtilen kamu görevlisi kategorilerinin arttırılmasına yönelik bir belgedir. Sözleşme kamu makamlarıyla kamu görevlilerinin sağlam çalışma ilişkileri kurması gerektiğini belirterek farklı uygulamaların ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır.

Sözleşmenin birinci maddesi tartışmaya mahal bırakmayacak biçimde kamu görevlilerinin kapsam dahilinde olduğunu belirtmektedir: *“Bu Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır.”* Bu maddeden anlaşıldığı üzere, diğer sözleşmelerde kamu görevlileriyle ilgili daha geniş haklar tanınması durumunda diğer sözleşmenin esas alınması gerektiğini belirtmektedir. Yine aynı maddede kamu görevlilerinin kişi yönünden kapsamı belirtilmiştir: *“Bu Sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir. Bu Sözleşme öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polise ne ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.”* Gö-

rüldüğü üzere sözleşme kişi yönünden ancak kimlerin kısıtlanabileceğini belirtmektedir.

Sözleşmenin 2 ve 3 üncü maddeleri de “kamu görevlisi” ve “kamu görevlisi örgütü” kavramlarına açıklık getirmektedir: “Bu Sözleşmenin uygulanması bakımından “Kamu Görevlisi” deyimini işbu Sözleşmenin 1 inci maddesi uyarınca Sözleşme’nin kapsamına giren herhangi bir kimse anlamına gelir (m.2). Bu Sözleşmenin uygulanması bakımından “Kamu Görevlileri Örgütü” deyimini oluşumu ne olursa olsun amacı kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek olan herhangi bir örgüt anlamına gelir (m.3).”

Sözleşmenin 4 üncü maddesi kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme haklarının korunması gerektiğini belirtmektedir: “Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne halel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır.” Aynı maddede bir kamu görevlisinin sendikal örgütlenme özgürlüğünü kullanmasının ya da örgütsel faaliyetlere katılmasının işten çıkarılma gerekçesi olamayacağı açık şekilde ifade edilmiştir: “Bir kamu görevlisini, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün normal faaliyetlerine katılması nedenleriyle işten çıkarmak veya ona zarar vermek.”

Sözleşmenin 7 nci maddesi tarafların çalışma koşullarını müzakere edebilme-lerine yönelik olup, idareye müzakere yöntemlerinin geliştirilmesi ve uygun koşulların sağlanması sorumluluğunu vermektedir: “Kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır.”

8 inci madde uyuşmazlık çözümüyle ilgilidir. “Çalışma koşullarının belirlenmesiyle ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü ulusal koşullara uygun olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü ulusal koşullara uygun olarak taraflar arasında görüşme yoluyla veya ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalardan yararlanılarak araştırılacaktır.” Görüleceği üzere bu madde açık bir şekilde uyuşmazlıkların çözümünde tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma ve tahkimi işaret ederken bağımsızlık ve tarafsızlık vurgusu yapmaktadır.



Bağımsız ve Tarafsız Bir Hakem Kurulu  
**Nasıl Olmalı?**

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu  
ve Değerlendirilmesi

## 5. ULUSLARARASI BELGELER ve KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

Türkiye’de 12 Eylül 2010 tarihinde referandum yapılmış ve Anayasa’da değişikliğe gidilerek kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmiştir. Toplu sözleşme görüşmelerinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ile Kamu İşveren Heyeti karşı karşıya gelerek kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının müzakeresini gerçekleştirmektedir. Bu görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlanması halinde, çözüm için yetkili merci Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’dur.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun “Uzlaşmazlık Hali başlıklı” 33 üncü maddesinde toplantı tutanağı ile tespit tutanağı kavramları açıklanmıştır. İlgili maddede toplantı tutanağı konusu; *“Toplu sözleşme görüşme süreci sonunda toplu sözleşme imzalanamaması halinde, üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağı, tutanağın kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri ilgili sendika temsilcisi ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından imzalanır.”* şeklinde düzenlenmiştir. Toplantı tutanağı, toplu sözleşme görüşmeleri sonrasında toplu sözleşme imzalanamaması halinde, üzerinde uz-

laşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren tutanak olarak tanımlanmıştır. Tespit tutanağı ise toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlandığı ve toplantı tutanağının tutulmadığı hallerde, örneğin sendika ya da konfederasyon temsilcilerinin görüşmelere gelmemesi ya da toplantı tutanağını imzalamaması gibi durumlarda, tutulacak tutanak olarak belirtilmiştir. Fakat uygulamada Kamu İşveren tarafının baskın olması nedeniyle sekreteryaya işlemlerinin tek taraflı yürütüldüğü görülmektedir. Hatta 5. Dönem Toplu Sözleşme görüşmeleri sonrasında birçok maddede uzlaşılması na rağmen Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından toplantı tutanağı tutulmamış ve hiçbir madde üzerinde anlaşıl(a)mamış gibi tespit tutanağı tutulmuştur.

Toplantı ya da tespit tutanağının tutulmasından itibaren üç iş günü içerisinde sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalama ya yetkili olanlar, bu bölümler için Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na başvurabilirler. Başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kurul kararını verir. Kurul kararlarını toplantıya katılanların çoğunluğu ile alır. Çekimser oy kullanılamazken karara katılmayan üyeler şerhlerini tutanağa yazarlar. Kurulun verdiği kararlar

Anayasa'nın 53 üncü maddesi gereği kesin olup, toplu sözleşme hükmü taşır.

### 1.11. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Yapısı ve İşleyişi

Anayasa'nın 53 üncü maddesinde “*Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.*” ifadesi geçtiğinden kurulla ilgili düzenleme 4688 sayılı Kanun’la yapılmıştır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, üyeleri itibarıyla kamu görevlileri ağırlıklı bir yapıya sahip gibi görünse de, üst düzey kamu görevlisi olup kurula atama yoluyla dâhil olmaları nedeniyle çalışanlar lehine karar almaları pek beklenen bir durum değildir. Kurul üyeleri ve seçilmelerine ilişkin hususlar 4688 sayılı Kanun’un 34 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre üyeler şu şekildedir:

- a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkanı, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye,
- b) Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye,
- c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederas-

yon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,

d) Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye,

e) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye,

olmak üzere kurul toplam on bir üyeden oluşur.

Yine 4688 sayılı Kanun’un 34 üncü maddesinde belirtildiği üzere Kamu Görevlileri Hakem Kurulu başkan dâhil en az sekiz üyenin katılımı ile toplanır ve tarafların başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde karar verir. Kurul toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamazlar ve oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Bir karara katılmayan üyeler ayrı ayrı ya da birlikte şerh ve gerekçelerini tutanağa yazarlar. Kurulun kararları kesin olup, toplu sözleşme hükmündedir.

Yani Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, toplu sözleşme görüşmelerinin uyuşmazlık yaşanması halinde, bu uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmak amacıyla Anayasa tarafından oluşturulup, yetkilendirilmiş kuruldur.

Her iki yılda bir yapılan toplu sözleşme görüşmeleri en çok üyesi bulunan ilk üç kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarının başkanları ve yetkili sendika başkanlarından oluşan Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ile Kamu İşveren Heyeti arasında gerçekleştirilir. 22 günlük görüşmeler neticesinde tarafların anlaşması durumunda toplu sözleşme imzalanır. Uyuşmazlık yaşanması halinde ise yasal şartlar gereği zorunlu olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulmaktadır.

4688 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesi uyuşmazlık halini düzenlemiştir. Bu maddeye göre:

*"Toplu sözleşme görüşme süreci sonunda toplu sözleşme imzalanamaması halinde, üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağı, tutanağın kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri ilgili sendika temsilcisi ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından imzalanır.*

*Toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanması ve toplantı tutanağı imzalanamaması halinde Devlet Personel Başkanlığı tarafından görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutana-*

*ğı tutulur.*

*Toplantı tutanağı imzalanmasından veya görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığının tespit tutanağı ile belirlenmesinden itibaren üç işgünü içerisinde sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar tarafından imzalamaya yetkili oldukları bölümler için Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabilir. Toplu sözleşme kapsamına girmeyen konulara ilişkin olarak Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz."*

İlk defa 2012 yılındaki toplu sözleşme görüşmeleri kurula gitmiş olup bu ve diğer kurula giden toplu sözleşme görüşmelerine aşağıda değinilecektir.

### **1.12. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Yapısının ve İşleyişinin Değerlendirilmesi**

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı ve işleyişiyle ilgili yasal durum uluslararası normlara ve gelişmiş ülke örneklerine uyum sağlamamaktadır. Bu bölümde kurulla ilgili eksiklikler üzerinde durulacaktır.

2010 yılında gerçekleşen Anayasa referandumuyla kamu görevlilerine toplu görüşme yerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. 2012 yılından itibaren imzalanan toplu sözleşmelerle devlet, statü hukukuna bağlı tek taraflı belirlediği mali ve sosyal hakları kamu görevlileri konfederasyonlarıyla belirlemeye başlamıştır (Özkal & Urhan, 2020, s.62).

Anayasası'nın 53 üncü maddesi ile kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır: “Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkında sahiptirler.” Aynı maddenin devamında “Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Toplu sözleşmenin kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.” denilmektedir.

Anayasa 128/2 fıkrası “Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” ifadesiyle toplu sözleşmenin konu yönünden sınırlarını belirlemiştir. Yani Anayasa ve 4688 sayılı Kanun, toplu sözleşmeyi kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını etkileyen unsurlarla sınırlandırmıştır. Dolayısıyla grev yasağının kaldırılması, siyaset yasağının kaldırılması, sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi, atama ve terfilerde liyakatin esas alınması gibi talepler çalışma koşulları ve özlük haklarını ilgilendiren hususlar oldukları için toplu sözleşme kapsamına girmemektedir (Özkal & Urhan, 2020, s.92). Kanun daha önce belirtildiği üzere işçiler için nelerin görülemeyeceğini söylerken kamu görevlileri için ancak nelerin konuşulabileceğini söylemektedir.

2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmış fakat grev yasağı devam ettirilerek zorunlu tahkim yolu gösterilmiştir. Bu husus Anayasal bir hüküm olduğu için 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanun'da değişikliğe gidilerek düzenleme yapılmıştır. Kamu görevlileri toplu sözleşme hakkına sahip olsalar da uyuşmazlık halinde grev hakkı olmaksızın Hakem Kurulu'na başvurulması zorunluğuna getirilmiştir.

4688 sayılı Kanun mevcut haliyle kamu görevlilerini toplu pazarlık sürecinde anlaşılmaya mecbur bırakmaktadır. Çünkü uyuşmazlık durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kabul edilmek zorunluluğu bulunmaktadır. Bu durum, sendikalaşma oranı işçilere göre çok daha yüksek olan kamu görevlilerinin aynı oranda pazarlık güçlerinin olmadığının göstergesidir (Tiyek, 2020, s.138).

Toplu pazarlık sürecinin uyuşmazlıkla neticelenmesi kanunla düzenlendiği şekliyle zorunlu tahkimi işaret etmektedir: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu. Bu kurul toplu pazarlık süreci sonunda tarafların uyuşamadıkları konuları çözüme kavuşturmak üzere görevlidir. Toplu pazarlığın uyuşmazlıkla sonuçlanması halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun vereceği nihai ve bağlayıcı karar karşısında kamu görevlilerinin grev hakkı olmaması, kamu görevlilerinin pazarlık gücünü de zayıflatmaktadır. Diğer taraftan, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarına karşı sözleşmenin tarafla-



rı da eşitsizliğine, adaletsizliğine ya da hükümlerin ekonomik koşullara uygun olmamasına karşı dava açamamakta, Hakem Kurulu Kararları'nın kesin olduğu belirtilmektedir. Buradaki kesinlik, Hakem Kurulu Kararları'nın uzlaşma ile tamamlanmış toplu sözleşme hükmü gibi olduğu yönündedir.

Ayrıca Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti içerisinde yer alan diğer iki konfederasyonun, toplu sözleşme metnini imzalama yetkisi bulunmadığı gibi uzlaşmazlık durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na da başvuru yetkisi bulunmamaktadır. Fakat hem başvuru hem de imza yetkisi olmamasına karşın, Hakem Kurulu'nda üye olarak bulundukları ve temsil yetkisine sahip oldukları görülmektedir. Taraf olma yetkisi bulunmayan ikinci ve üçüncü konfederasyonlar, uzlaşmazlığın doğması ile birlikte Kamu Görevlileri Hakem Kurulu masasında oy kullanma yetkisi elde etmektedir. Bu yönüyle de Hakem Kurulu'nun yapısı yetkiyi etkisizleştiren çarpık bir düzen ihtiva etmektedir.

Kamu görevlileri toplu sözleşmesi Türkiye'nin en büyük toplu sözleşmesi özelliğini taşımaktadır. İşçilerden farklı olarak sendika üyesi olmayan kamu görevlileri de kapsama dâhil olduğu gibi emekli olan kamu görevlileri de bu sözleşmeden etkilenmektedir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı alınacak kararlar üzerinde doğrudan etki etmektedir. Toplu görüşmelerin özellikle mali konularda olduğundan yola

çıkarak Sendika ve Kamu İşveren Heyetlerinin geçmişteki talepleriyle kurul kararları karşılaştırıldığında bu etki daha rahat görülebilmektedir.

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarını elde etmek bakımından toplu sözleşme hakkının kazanılması çok önemli bir adımdır. Düzenleme ile kamu görevlileri sosyal, ekonomik ve demokratik haklarını müzakere edebilme hakkını yasal dayanakla elde etmişlerdir. Fakat Kamu Görevlileri Hakem Kurulu eliyle kamu görevlileri ve kamu işveren heyeti arasındaki uyuşmazlıklar çözülürken kamu görevlilerine sözleşme hakkının bu şekilde verilmesi eleştiri konusudur. Çünkü Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı tartışmalıdır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun mevcut yapısı uluslararası normlar çerçevesinde tahkim ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Hem zorunlu tahkim uygulaması hem de uyuşmazlık halinde başvurulacak olan hakem kurulunun yapısı nedeniyle kanun toplu sözleşme adını almışsa da müzakerenin gerçek manada bir toplu sözleşme olmadığı kanaati hâkimdir (Yorğun, 2011, s.167).

Örneğin 2023 yılındaki toplu sözleşme görüşmelerinin hakem kuruluna taşınması sonucu yapılan oylamada kurul 6'ya karşı 5 oyla hükümetin önerisini kabul etmiştir. Kabul oyu veren üyeler şunlardır: Metin Yener (Sayıştay Başkanı, Kurul Başkanı), Prof. Dr. Lutfihak Alpkan (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Bakan Yardımcısı), Dr. İsmail İlhan Hati-

poğlu (Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bakan Yardımcısı), Refik Tuzcuoğlu (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Bakan Yardımcısı), İsa Atçeken (Cumhurbaşkanlığı Stratejik ve Bütçe Başkanlığı, Başkan Yardımcısı), Prof. Dr. M. Fatih Uçan (Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Hukuk Fakültesi İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı).

Sendika konfederasyonları tarafından önerilen yedi öğretim üyesi içinden Cumhurbaşkanı tarafından seçilen Prof. Dr. Fatih Yardımcıoğlu (Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü) muhalefet oyu kullanmıştır. Memur-Sen iki, Kamu-Sen bir ve KESK bir temsilcisiyle yine muhalefet oyu vermiştir.

Nitekim teklifler, oylama ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı incelendiğinde; Hakem Kurulu tarafından da en önemli hususların başında yer alan maaş-ücret artışlarına ilişkin kamu işverenin teklifi üzerinde bir kazanım hayata geçirilmemiştir. Enflasyon beklentisi ve mevcut ekonomik koşullar dikkate alındığında Kamu Görevlileri Hakem Kurulu; piyasa gerçekliğini dikkate alacak şekilde maaş ve ücretlerin enflasyon altına kalmasına müsaade etmeyen hakkaniyetli kararlar alabilirdi. Fakat Hakem Kurulu, aritmetik yapısının adil, bağımsız ve tarafsız karar vermesine imkân veren nitelikte olmaması nedeniyle hakkaniyeti tesis edecek, sorunları çözecek, haklı beklentileri karşılayacak kararlara imza atılamamıştır. Bugüne kadarki hakem

kararlarından hareketle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısının, kararlarının ve uygulamalarının adil ve hakkaniyetli olmadığı sonucuna varılması yanlış olmayacaktır.

Kurulun mevcut yapısıyla hükümet tekliflerinin dışına çıkarak kamu görevlileri lehine karar verebilmesi çok güçtür. Çoğunluğu Cumhurbaşkanı tarafından atanan kurul üyelerinin dördü doğrudan siyasi niteliklidir.

Anayasa ve ilgili yasalar uyarınca kurul kararları kesin olup, toplu sözleşme niteliği taşımaktadır. Bu nedenle hükümetin sözleşmeyi değiştirebilmesi dahi mümkün değildir. Diğer idari makamlar da hakem kurulu kararlarını/toplu sözleşmeyi değiştirebilme ehliyetine sahip değildir. Burada tek yol bulunmaktadır. O da TBMM'nin kamu görevlileri lehine bir takım yasal düzenlemeler yapma yoluna gidebilmesidir.

Uyuşmazlıkların çözümü noktasında teşekkül edilen bir hakem kurulu için öncelikle yapısal anlamda tarafsızlığı temsil etmesi beklenmektedir. Ayrıca kurul başkanının da tarafların ortak belirlediği bir kişi olması ya da taraflarla ilgili olmayan kişiler arasından seçilmiş olması gerekmektedir. Kurul başkanının kim olacağına dair çok geniş bir yetki bulunmaktadır. Kanunda "Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından..." Cumhurbaşkanı seçilebileceği belirtilmektedir. Burada Kamu Denetçiliği

Kurumu ya da Anayasa Mahkemesi gibi kurumlar ve bu kurumlardaki yöneticiler kurul/kurul başkanlığı için tartışılabilir. Başka bir öneri de 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi üzerinden geliştirilebilir. Mezkûr Kanun'un 54 üncü maddesi, Yargıtay'ın ilgili Kanun'dan doğan uyuşmazlıklarına bakmakla görevli dairenin başkanları arasından süresi en fazla olan kişinin Yüksek Hakem Kurulu'na başkanlık edeceği şeklindedir. Bu durumda aynı prensibin Kamu görevlileri Hakem Kurulu için de uygulanabileceği, Yargıtay'ın ilgili Kanun'dan doğan uyuşmazlıklarına bakmakla görevli hukuk dairelerinin başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olan kişinin kurula başkanlık yaptığı ve kurulun üye dağılımının taraflar itibariyle eşit olduğu bir model önerilebilir.

Şekil açısından bakıldığında Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyelerinin eşit olduğu ifade edilebilir. Başkan hariç on üyenin dördü kamu görevlileri konfederasyonu temsilcisi olup bir üye de konfederasyonların önerdiği öğretim üyeleri içinden seçilmektedir. Başkan ise hâkim olması hasebiyle tarafsız bir üyedir. Fakat kurul başkanının ve sendikaları temsil edecek olan öğretim üyesinin önerilenler arasından seçiminin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi kurulun tarafsızlık özelliğini ortadan kaldırmaktadır.

Öğretim üyelerinin seçiminde de kamu işveren heyetini temsil edecek öğretim üyesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilirken, kamu görevlilerini temsil edecek

öğretim üyesi de her ne kadar kamu görevlileri konfederasyonları tarafından önerilmiş olsa da yine Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Oysa sendikalar tarafından belirlenen yedi öğretim üyesi kendi arasından bir seçim yapabileceği gibi direk sendika heyeti tarafından da seçilebilir olmalıdır.

Kamu işveren heyetinin belirlenmesinde de yine Cumhurbaşkanı karar verici olup, bu kişiler siyasi iktidarın ataması ile göreve gelmiş kişilerdir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın seçme yetkisi göz önünde bulundurulduğunda kurul üyeleri arasında 7'ye 4 gibi bir fark olduğu görülmektedir. Bu şartlar altında kamu görevlileri lehine bir karar çıkmasını beklemek olası değildir.

Aynı zamanda, hakem ve tahkim süreçlerine ilişkin kamu görevlileri ve işçiler bağlamında oluşan bir diğer farklılık da; üyelerin görev süresi ile hükümlerin uygulanma sürecinde ortaya çıkmaktadır. Yüksek Hakem Kurulu üyeleri 2 yılına seçilmektedir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyeleri ise 5 günlüğüne seçilmektedir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu da Yüksek Hakem Kurulu gibi, hakem tarafından sonuca bağlanmış olan toplu sözleşme hükümleriyle ilgili uygulamada ortaya çıkan sorun ve tereddütlerin giderilmesi görevini üstlenebilmelidir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu için belirlenen oldukça kısa karar süresi de telafisi mümkün olmayan hak kayıpları ve adaletsizliklere sebep olmaktadır. Bir

hizmet kolu toplu sözleşme görüşmesi- nin uyuşmazlıkla sonuçlanması halinde de, 11 hizmet kolu ve genel toplu sözleşme görüşmelerinin uyuşmazlıkla sonuçlanması halinde de Kurul'a tanınan süre aynıdır ve Kurul'un 5 iş günü içerisinde karar vermesi beklenmektedir. 4 milyona yakın kamu görevlisi ve 2 milyondan fazla kamu görevlisi emeklisini kapsayan toplu sözleşme görüşmelerine ilişkin Hakem Kurulu kararları için belirlenen bu çok kısa bir süre, tekliflerin yeteri kadar incelenerek adil ve hakkaniyetli karar verecek bir zeminin oluşmasına imkan tanımamaktadır.

Uzlaşmazlıkla sonuçlanan 5. Dönem Toplu Sözleşme sürecinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na 11 hizmet kolu ve genele ilişkin toplu sözleşmeden giden bine yakın teklif 5 iş günü içerisinde Hakem Kurulu tarafından görüşülüp karara bağlanmıştır. Kolaylıkla anlaşılacağı üzere 5. Dönem Toplu Sözleşmesi'nde önüne gelen bine yakın devasa teklif setini Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun derinlemesine incelemesi mümkün değildir ve olmamıştır; Kurul, sadece tarafları dinleyerek karar vermiştir. Buradan hareketle Hakem Kurulu mekanizmasında hak kayıplarına ve adaletsizliğe neden olan süre yönüyle oluşan sorun, Yüksek Hakem Kurulu örneğinde olduğu gibi sürenin, makul olduğunu düşündüğümüz, 60 güne çıkarılması suretiyle çözülmelidir.

### **1.13. Hakem Kuruluna Giden Toplu Sözleşme Görüşmeleri**

Toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanması ve toplantı tutanağı imzalanamaması halinde Devlet Personel Başkanlığı tarafından görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutanağı tutulur. Bu tutanağın tutulmasından itibaren üç gün içerisinde sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar tarafından imzalamaya yetkili oldukları bölümler için Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulabilir (4688 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesi).

### **1.14. 1.DönemTopluSözleşmeGörüşmelerine Yönelik Kurul Kararı (2012)**

2012 yılında taraflar arasında gerçekleşen görüşmeler neticesinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan hususlar toplantı tutanağı ile kayıt altına alınmış ve hakem kuruluna sunulmuştur. Böylelikle kurul tutanak üzerinden görüşmelerini yapabilmektedir.

30.04.2012-21.05.2012 tarihleri arasında gerçekleştirilen toplu sözleşme görüşmelerine Yerel Yönetimler Hizmet Kolu dışında kalan hizmet kollarına ve kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklarla ilgili taraflar arasında toplu sözleşme imzalanamaması üzerine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulmuştur. Kurul Başkan ve üyelerinin tamamı ile toplanarak 25-29.05.2012

tarihleri arasında başvuruları incelemiştir. Kurul kararları 1 Haziran 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<sup>2</sup>

Kurul Hacı Bayram Tonbul, Av. Hüseyin Rahmi Akyüz, Önder Kahveci, Ali Kılıç ve Doç. Dr. Aydın Başbuğ'un karşı oyları ve oy çokluğuyla reddine; kararın 4, 5, 6 ve 13.madelerinin Hacı Bayram,Av. Hüseyin Rahmi Akyüz, Önder Kahveci, Ali Kılıç ve Doç. Dr. Aydın Başbuğ'un karşı oyları ve oy çokluğuyla kabulüne ve diğer maddelerin oy birliğiyle kabulüne karar vermiştir.

Doç. Dr. Aydın Başbuğ, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının toplu sözleşme ile düzenlendiği ve ülkemiz açısından ilk defa olması nedeniyle önemli gördüğü bu sözleşmede, kamu görevlilerine tanınan mali ve sosyal hakların düzenlenmesinde, sosyal devlet ilkesinin gözetilmesi ve ekonomideki büyüme oranındaki artıştan çalışanların adil bir pay alınması gerektiğine inandığından toplu sözleşmenin 4, 5, 6 ve 13 üncü maddeleri ile toplantı tutanaklarında atfı yapılan diğer tekliflerin ret edilmesi kararına katılmadığını beyan etmiştir.

Memur-Sen adına Av. Hüseyin Rahmi Akyüz ve Hacı Bayram Tonbul, kurul kararlarına karşı 25 maddelik şerh yazarak uyuşmazlığa ilişkin hususların reddine ilişkin bölüme katılmadıklarını belirtmiş-

lerdir. Diğer karşı oy gerekçeleri de kurul kararlarına ilişkin metinde yer almıştır.

### **1.14.1. 2. Dönem Toplu Sözleşme Görüşmelerine Yönelik Kurul Kararı (2013)**

01.08.2012-07.08.2013 tarihleri arasında gerçekleştirilen toplu sözleşme görüşmelerinde kamu görevlilerinin geneline ve Kültür ve Sanat Hizmet Kolu dışında kalan hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklarla ilgili taraflar arasında toplu sözleşme imzalanmıştır.

Kültür ve Sanat Hizmet Kolu kapsamına giren mali ve sosyal haklarla ilgili müzakereler ise uyuşmazlıkla neticelenmiş, bu hizmet kolunda yetkili Kültür Sanat ve Turizm Emekçileri Sendikası Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurmuştur. Kurul 17.08.2013 tarihinde toplanmış ve ertesi gün çalışmalarını sonlandırmıştır. Alınan kararlar 23 Ağustos 2013 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<sup>3</sup>

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu 1 ve 5 inci maddelerin Erhan Usta ve Burhanettin Aktaş'ın karşı oyları ve oy çokluğuyla kabulüne; 6 ncı maddenin Erhan Usta'nın karşı oyu ve oy çokluğuyla kabulüne; diğer uyuşmazlıklarla ilgili Prof. Dr. Onur Ender Aslan, Hacı Bayram Tonbul, Av. Hüseyin Rahmi Akyüz, Önder

2 Kurul kararı ve şerhlere erişim için <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120601-21.pdf>

3 Kurul kararı ve şerhlere erişim için <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130823-11.pdf>

Kahveci ve Ali Kılıç'ın karşı oyları ve oy çokluğuyla reddine karar verilmiştir.

#### 1.14.2. 5. Dönem Toplu Sözleşme Görüşmelerine Yönelik Kurul Kararları (2019)

2020 ve 2021 yılları için kamu görevlilerinin geneli ve hizmet kollarına yönelik olarak 01.08.2019-20.08.2019 tarihleri arasında gerçekleşen toplu sözleşme görüşmeleri neticesinde taraflar toplu sözleşme imzalamamış ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulmuştur. Kurul 24.08.2019 tarihinde tüm üyelerinin katılımı ile toplanmış ve 29.08.2019 tarihine kadar çalışmalarını yürütmüştür. Alınan kararlar, 01.09.2019 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.<sup>4</sup>

5. Dönem Toplu Sözleşme görüşmelerinde tarafların üzerinde uzlaştıkları ve uzlaşamadıkları hususlarla ilgili toplantı tutanağı tutulmamış (!) ve hakem kuruluna da herhangi bir tutanak sunulmamıştır.<sup>5</sup> Bu nedenle kurul hizmet kolları ve genel yetkili konfederasyon yöneticilerini dinlemek durumunda kalmıştır. Hakem Kurulu'na toplantı tutanağının sunulmaması, tarafların sanki herhangi bir konuda uzlaşamadıkları gibi bir durumu ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla toplu sözleşme görüşmeleri boyunca ele alınan konular kurul önünde ve kurulunun

görev süresinin 5 gün olması nedeniyle, kısa süre içerisinde yeniden anlatılmasına neden olmuştur. Dolayısıyla toplu sözleşme görüşmelerinde üzerinde titizlikle durulmuş konular için bu denli yeniden değerlendirme yapabilme imkânı mevcut olmamıştır. Bu husus uluslararası belgelerde toplu sözleşme görüşmelerinin mahiyeti açısından değerlendirildiğinde sendikal hakların kullanımını zedelemiştir.

Kanun görüşmelerdeki sekreteryaya görevini Devlet personel Başkanlığı'na vermektedir. Fakat görevin yerine getirilmemesi yoluyla kanunun uygulanmaması, toplu sözleşme görüşmelerinin amacına ve ruhuna uygun düşmemiştir. Dolayısıyla Kanun'a uygun hareket edilmemesinin ortaya çıkardığı durumun yeniden yaşanmaması için yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu açıktır. Bu itibarla taraflara tutanak tutma yetkisi tanınabileceği gibi tarafsız bir kişi ya da heyete de bu hak tanınabilir (Yardımcıoğlu, 2022, s.283).

Kurula giden süreçle ilgili yetkili konfederasyon olarak Memur-Sen tarafından haklı eleştirilerde bulunulmuştur. Kamu görevlileri tarafından sunulan teklife ancak görüşmelerin sona ermesine 5 gün kala, yani 22 gün sonra karşılık verilmesi, bu teklifte kapsamlı bir dönüş yapıldığı ve 2020-2021 yıllarına ait artış tek-

4 Kurul kararı ve şerhlere erişim için <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/09/20190901-7.pdf>

5 4688 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesi uyarınca toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanması ve toplantı tutanağı imzalanamaması halinde Devlet Personel Başkanlığı tarafından görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutanağı tutulmalıdır.

liflerinin yapıldığı, Kamu İşvereni Heyet Başkanı'nın Bakanlık hizmet binasında bütünüyle paylaşılmayan bir tutanağın imzalanması suretiyle uyuşmazlığın kayıt altına alınacağına ilişkin bilginin ve değerlendirmenin sadece kamu görevlilerinin geneline yönelik bölüm için paylaşıldığı, Kurul'a yaptıkları başvuruda uyuşmazlıkla sonuçlanma halinin tarafların ortak kararı olarak değil Kamu İşveren Heyeti'nin Tespit Tutanağı düzenlemesi tavrının sonucunda olduğu hususlarını dile getirilmiştir (Memur-Sen, 2019) ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun adeta noter vazifesi gördüğü belirtilmiştir (Memur-Sen, 2019).

### **1.14.3. 7. Dönem Toplu Sözleşme Görüşmelerine Yönelik Kurul Kararları (2023)**

Kamu görevlilerinin 2024 ve 2025 yılları için mali ve sosyal haklarını üzerine kamu görevlilerinin geneli ve hizmet kollarına yönelik tolu sözleşme görüşmeleri 01.08.2023-22.08.2023 tarihleri arasında gerçekleşmiştir. Toplu sözleşmenin imzalanamaması üzerine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulmuştur. Başvuru üzerine kurul 26.08.2023 tarihinde toplanmış, 26.08.2023-

31.08.2023 tarihleri arasında çalışmalarını sürdürülmüştür. Kurul kararları 03.09.2023 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.<sup>6</sup>

7. Dönem Toplu Sözleşmesi olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararı altı milyondan fazla kamu görevlisi ve emeklisini kapsamaktadır. Bu itibarla kamu görevlileri toplu sözleşmesi Türkiye'nin en büyük toplu sözleşmesi hüviyetindedir.

Görüşmelerde hizmet kollarıyla ilgili anlaşma sağlanırken, kamu görevlilerinin geneline ilişkin hususlarda anlaşma sağlanamamış, hükümetin 2024 yılı altı aylık dönemleri için %15 ve %10, 2025 yılında ise %6 ve %5 zam teklif etmiş, Memur-Sen sözleşmeyi imzalamayarak Hakem Kurulu'na başvurmuştur.

Çoğunluğu Cumhurbaşkanı tarafından atanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nda 4 üye doğrudan siyasi niteliklidir. Dolayısıyla bu üyelerin hükümetin genel tutumuna aykırı oy vermesi beklenmemiş olup, kurul kararları 6'ya karşı 5 oyla alınmıştır.<sup>7</sup>

Anayasa ve ilgili yasa gereği Hakem Kurulu kararları kesin olup toplu sözleşme hükmü taşımaktadır. Bu nedenle sözleşmenin taraflarca değiştirilmesi mümkün

6 Kurul kararı ve şerhlere erişim için <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/09/20230903-18.pdf>

7 Kabul oyu veren üyeler şunlardır: Metin Yener (Sayıştay Başkanı, Kurul Başkanı), Prof. Dr. Lutfihak Alpkın (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Bakan Yardımcısı), Dr. İsmail İlhan Hatipoğlu (Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bakan Yardımcısı), Refik Tuzcuoğlu (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Bakan Yardımcısı), İsa Atçeken (Cumhurbaşkanlığı Stratejik ve Bütçe Başkanlığı, Başkan Yardımcısı), Prof. Dr. M. Fatih Uçan (Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Hukuk Fakültesi İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı).

değildir. Kurul kararlarının hükümetin görüşlerine uygun şekilde alınmış olması, kurulun tarafsız ve bağımsız olmadığı görüşünü hakim kılmaktadır.

Hakem kurulu kararlarına ilişkin yetkili konfederasyon Memur-Sen tarafından, tekliflerin objektif olarak değerlendirilmediği ve kararların adil bir irade ile alınmadığına yönelik eleştirilmiştir (Memur-Sen, 2023).

### **1.15. ILO Uzmanlar Komitesi Raporları Açısından Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Değerlendirilmesi**

ILO'nun Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığıyla ilgili en temel eleştirileri grev, toplu sözleşme, kamu görevlileri hakem kurulu ve memur kavramının geniş tutulması hususlarıyla ilgilidir. Bu sorunlar ILO Uzmanlar Komitesi'nin son beş yıllık raporları incelendiğinde görülebilmektedir.

#### **1.15.1. 2019 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu**

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 2019 yılı Uzmanlar Komitesi raporu 4688 sayılı Kanun'un 15 inci maddesinin örgütlenme hakkının kişi yönünden dar tutulduğunu belirtmiştir. 2001 yılında yapılan ilk düzenlemeyle ilgili de benzer bir eleştiri (Kutal, 2002, s.137) tarafından yapılmıştı. Ayrıca toplu pa-

zarlık konularının sınırlı tutulduğu, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyelikleri için bağımsızlık ve tarafsızlık yönünden yeniden değerlendirilmesi gerektiği hususlarına vurgu yapılmıştır (ILO, 2019).

#### **1.15.2. 2020 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu**

ILO'nun 2020 yılı Uzmanlar Komitesi raporunda kamu görevlilerinin grev hakkı olmaması, 4688 sayılı Kanun'un kişi yönünden dar tutulduğu, sendika özgürlüğüne zarar verecek uygulamalar ve 2019 yılı raporundaki toplu pazarlığa ilişkin hususlar yeniden eleştirilmiştir (ILO, 2020).

#### **1.15.3. 2021 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu**

2021 yılı raporunda yine 4688 sayılı Kanun'un kişi yönünden dar tutulduğu eleştirisi yapılmış ve tekraren Hakem Kurulu'nun yapısına değinilmiştir. Kurulun 11 üyesinden 7'sinin Cumhurbaşkanı tarafından atanmasının kurul açısından bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine aykırılık teşkil ettiği, tarafların görüşleri alınarak kurulun yeniden yapılandırmaya ihtiyacı olduğu belirtilmiştir (ILO, 2021).

#### **1.15.4. 2022 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu**

2022 yılı Uzmanlar Komitesi raporunda



da bir kez daha Hakem Kurulu üyelerinin atanma yöntemi eleştirilmiş, taraf görüşlerine başvurularak yeniden yapılanma ihtiyacının altı çizilmiştir (ILO, 2022).

#### **1.15.5. 2023 Yılı Uzmanlar Komitesi Raporu**

Son olarak 2023 yılı raporunda da örgütlenme ve toplu sözleşme kapsamının kişi yönünden dar tutulması eleştirilmiştir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na da ayrı bir başlık açılarak, kamu sektöründe pazarlıkların sonuçsuz kalması durumunda bu kurula başvurulduğu, kurul kararlarının kesin olduğu ve toplu sözleşme hükmü taşıdığı hatırlatılmıştır. Bu şartlar altında kurul üyelerinin atanmasıyla ilgili yöntemin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine uymadığı, tarafların güvenini kazanacak şekilde yeniden yapılandırmaya ihtiyaç duyulduğu ve önlem alınması gerektiği talep edilmiştir. Yine 7 üyenin (üyelerin çoğunun) Cumhurbaşkanı tarafından atandığının altı çizilmiştir. Hükümetin aynı zamanda kamu sektöründe işveren olduğu belirtilerek taraf olduğu hatırlatılmıştır. Bu itibarla komite tarafından, sosyal tarafların görüşleri alınarak kurul üyelerinin atanmasında bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine göre yöntem belirlenmesi ve tarafların güveninin kazanılması talep edilmiştir (ILO, 2023).

Görüldüğü üzere ILO Uzmanlar Komitesi'nin son 5 yıldaki raporları incelen-

diğinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapılandırılması ve işleyişiyle ilgili uluslararası normlar açısından ciddi ve önemli eleştirilerde bulunulmuştur.

#### **1.16. Gelişmiş Ülkelerde Uyuşmazlık Çözüm Yolları**

Sendikacılık konusunda daha ileri uygulamaların olduğu ve yukarıda da değinilen ülkelerde toplu pazarlık ve toplu sözleşme süreçlerinin değerlendirilebilmesi için her bir ülkenin kamu görevlileri sendikacılığının geçmişten bugüne incelenmesi gerekmektedir. Çünkü toplu sözleşme sürecini etkileyen diğer süreçlerin örneğin kamu görevlisi olarak kimlerin tanımlandığının, grev hakkının verilip verilmediğinin tek tek ele alınması gerekmektedir.

Diğer taraftan temel kavramlar bahsinde belirtildiği üzere Avrupa'da kamu görevlileri kişi yönünden Türkiye'ye göre daha dar tutulmuştur. Türkiye'dekinin aksine Avrupa'da sözleşmeli personel ekseriyetle işçi statüsünde istihdam edilmektedir. Ayrıca emekliler de kendi örgütlerini kurabilmektedirler. Dolayısıyla Türkiye'de kamu görevlilerince yürütülen toplu pazarlık sürecinin etkilediği kişi sayısı ve niteliği Avrupa'daki örneklerle mutlak kıyas yapabilmeyi güçleştirmektedir.

Batı ülkelerinde Anayasal düzenlemelerle işçi ve işveren arasında çalışma koşulları düzenlenirken emredici hukuk ku-

ralları içeren toplu iş sözleşmesi yapma özerkliği tanınmıştır. Hatta gerçek manada toplu iş sözleşmesinin özerkliğinden bahsedebilmek için sendikal özgürlüğün yanında grev hakkının da olması ve bu hakların amacına uygun olarak kullanabilen bir sınıfın da olması gerekmektedir (Mülayim, 2023, s.116; 2018, s.28).

Türkiye’de 1980 askeri müdahalesi sonrası dönemde 80’lerin sonu ve 90’ların başında kamu görevlileri tarafından bir dizi sempozyum, çalıştay vb. düzenlenmiş, bu çalışmalar kamu görevlilerinin yasal düzenleme beklemeksizin yeniden örgütlenmelerinin adeta önünü açmıştır. Bu sempozyumlar birisi de 1988 yılında gerçekleştirilen “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İşveç Örneği Sempozyumu”dur. İşveç sendikal haklarla ilgili en ileri uygulamalara ev sahipliği yapan ülkelerin başında gelmektedir.

Bu sempozyuma İşveç’ten katılan sendika temsilcileri örgütlü toplum olmanın önemini vurgularken, bunu bir demokrasiyi sindirebilme göstergesi olarak değerlendirmişlerdir. Askeri personelin dahi örgütlenemediği ve özlük haklarıyla ilgili müzakere edemediği bir sosyal diyalogun olduğu İşveç’te, 1906 yılında gerçekleştirilen toplu iş sözleşmesi günümüz için çok önemli bir örnektir.

Yıl 1906 olmasına karşın sözleşmenin ayırt edici özelliği çalışan ve işveren, her iki tarafın da hükümet müdahalesine karşı çıkarak kendi sorunlarını kendileri

çözebilecek bir diyalog kurmak istemeleridir. Bu isteğe iktidarın da saygı duymasıyla **toplu (iş) sözleşme konusunun bir ilişki ve iletişim meselesi olduğu** yüz yıldan uzun süre önce ortaya konulmuş, sosyal diyalog ve iletişim kurabilme becerisinin önemi görülmüş ve günümüze değin kendi geleneklerini oluşturmuşlardır (Ünsal, 1999, s.30; Tan, 1976, s.22).

Sempozyumda askeri görevlilerden diğer kamu görevlilerine kadar birçok kesimin sendikal haklara sahip olmalarının demokrasinin bir gereği olduğu ve bunların İşveç demokrasisini beslediğinin altını çizen konuşmalar yapılmıştır (İsimsiz, 1988). Zaim’de (2007, s.46) daha önce belirtildiği üzere toplu sözleşme düzeyini, sosyal diyalogun sağlıklı işlediğini göstermesi bakımından tarafların iletişim kurabildiklerini gösteren bir demokrasi barometresi olarak tanımlamıştır.

Dünyada işçilerin sendikal yoğunluğu birçok faktöre bağlı olarak azalmaktadır. 1990’lardan sonra Avrupa ve Türkiye’de ciddi bir düşüş yaşanırken İskandinav ülkelerinde önemli bir düşüş yaşanmamıştır. Hatta bazı sektörlerde artış yaşandığı buna bağlı olarak da toplu iş sözleşmesinin kapsama oranının yüksek olduğu görülmektedir (Mülayim, 2023, s.123).

Bu durum Kuzey Avrupa ülkelerindeki güçlü sosyal diyaloga ve gelenek oluşturulmasına bağlıdır. Toplu pazarlığın doğası da güçlü iletişim becerisi ve sorunların ortadan kaldırılması için samimi

çabaya dayanmaktadır. Tarafların sorunlarını müzakere edebilmeleri çözümün ilk adımıdır. Dolayısıyla Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının başta hakem kurulu olmak üzere diğer tüm sorunlarının üstesinden gelebilmek için sosyal diyalog kapısının zorlanması, sendikacılıkta başarılı ülke örneklerinin ve uluslararası normların gözden geçirilmesi gerekmektedir.

### **1.16.1. Kamuda Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Ortaya Çıkması**

Kamu görevlileriyle ilgili uyuşmazlık çözümünde barışçıl yollara başvurulmasına uzun süre karşı çıkmıştır. Bunun altında yatan önemli sebeplerin başında devletin egemenlik gücünü paylaşmak istememesi gelmektedir. İlâveten devletin işveren rolünün de etkisiyle, karar almaktaki özgürlüğünden vazgeçmek istememesi etkili olmuştur.

Kamu görevlilerine başta grev hakkı olmak üzere bir takım hakların tanınmak istenmemesi statüsel çalışma ilişkisi ile doğrudan alakalıdır. Çünkü statü ilişkisinden kaynaklı olarak kamu görevlileri bir takım ayrıcalıklara sahiptir. Kamu görevlilerinin yükümlülükleriyle ayrıcalıklarının doğal olarak bir denge kurmuş olduğu savı, uzun süre hakların tanınmasına devletle kamu görevlisi arasında bir çıkar uyuşmazlığının olmadığı görüşünü hakim kılmıştır. Bu itibarla kamu görevli-

lerine sağlanan ayrıcalıkların karşılığında, yükümlülükleri çerçevesinde uyuşmazlık çıkarmaması ve grev benzeri eylemlere başvurmaması beklenmektedir.

Bu katı yaklaşım özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası devlete atfedilen önemden dolayı yüksek sesle savunulmuşsa da günümüze doğru görüş değişiklikleri yaşandığına rastlanmaktadır. Devletin bir yandan işveren diğer yandan mutlak egemen güç olduğu savı 1970’lerden itibaren sanayileşmiş ülkelerde giderek terk edilmiştir.

Dolayısıyla kamu görevlilerine sendikal hakların tanınmasıyla bu kesimde cereyan eden uyuşmazlıkların barışçıl yöntemlerle çözülmesi düşüncesini beraberinde getirmiştir. Burada kamu görevlilerine çalışma koşullarını müzakere edebilme haklarının tanınması da büyük rol oynamıştır. Toplu pazarlık hakkının verilmesi beraberinde uyuşmazlıkların çözümüne dair yol ve yöntemlerin de belirlenmesi gerekliliğini getirmiştir.

### **1.16.2. Gelişmiş Ülkelerde Uyuşmazlık Çözüm Yolları**

Uyuşmazlıkların çözüm yöntemleri ülkelerin sanayileşme, demokratikleşme gibi kavramlarla olan münasebetlerine göre şekillenmektedir. Sosyal diyalogun etkin olduğu, uyuşmazlık çözümlerinin bir iletişim süreci olarak değerlendirildiği ülkelerdeki yöntemlerin diğer ülkelerdeki yöntemlerle temelde farklılaştığı hemen

göze çarpmaktadır. Bazı ülkelerde tüm uyuşmazlıklar için tek yöntem bulunmaktadır. Örneğin Birleşik Krallık'ta 1906 yılında çıkarılan bir kanunda tek uyuşmazlık tanımı yapılmıştır. Bunun nedeni de yukarıda zikredildiği üzere sürecin bir ilişki ve iletişim olarak değerlendirilmesidir. Benzer şekilde Hindistan ve Sri Lanka'da da uyuşmazlıklarla ilgili biçimsel bir ayırım söz konusu değildir. Bazı ülkelerde ise biçimsel ayırımı gidilerek ayrı yöntemler öngörülmüştür. Kamu görevlilerine grev hakkı tanıyan ülkelerde hak ve çıkar uyuşmazlıklarının çözüm yöntemleri ayrıldığı görülmektedir.

Bazı ülkelerde hak uyuşmazlıklarında kamu görevlilerince seçilen organlar çözümde etkilidir. Almanya'da personel kurulları yetkili iken Fransa'da ortak yönetsel kurullar ve Yüksek Danışma Kurulu yetkilidir. İsveç'te kamu görevlileri uyuşmazlığı iş mahkemesine taşıyabilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde 1970'lerden itibaren çıkar uyuşmazlıklarında uzlaştırma, arabuluculuk ve hakem yöntemleri değerlendirilmektedir. Altını çizmek gerekir ki, bu ülkelerin çoğunda öngörülen mekanizmalar özel kesimdeki gibi kamu kesimine uygulanabilmektedir.

#### **1.16.2.1. Arabuluculuk ve Uzlaştırma Uygulamaları**

Uyuşmazlık halinde gelişmiş ülkelerde örneklerine rastladığımız arabuluculuk

ve uzlaştırma seçenekleri demokratikleşmeyle beraber yaygınlaşan yöntemlerdir.

Arabuluculuk yöntemi, tarafsız olan üçüncü kişinin uyuşmazlığı çözmek için öneriler sunması anlamına gelmektedir. Arabulucu bir yönüyle tarafların görüşmelerine yardım ederken diğer taraftan kendi görüşlerini de sunabilmektedir. Uzlaştırma ise tarafların uyuşmadıkları hususları müzakere edebilmelerini teşvik etmeyi içermektedir. Bu hususların taraflarca tartışılmasını sağlayarak ortak bir çözüm bulunmaya sağlanır.

Her iki yöntem de tarafların ilişki ve iletişim sürecini devam ettirmelerini teşvik etmektedir. Kamuda uyuşmazlıkların çözümünde gelişmiş ülkelerde, Türkiye'deki zorunlu hakemlik sistemi yerine, sürecin mahiyetine uygun şekilde arabuluculuk faaliyetlerine önem verildiği ifade edilebilir. Özel ya da kamu kesiminde sürecin etkin ve verimli bir şekilde yönetilerek nihayete erdirilmesine önem verilmektedir. Örnek olarak İngiltere'de 1896 yılından itibaren Danışma, Uzlaştırma ve Tahkim Servisi görev yapmış 1976 yılındaki düzenlemeyle özerk bir yapıya kavuşturulmuştur. Yine 1947 yılında ABD'de kurulan Federal Arabuluculuk ve Uzlaştırma Servisi, 1991 yılında İrlanda İşçi ve İşveren İlişkileri Komisyonu, 1995 yılında Güney Afrika'da kurulan Uzlaştırma, Arabuluculuk ve Tahkim Komisyonu, 2007 yılında Tanzanya'da kurulan Arabuluculuk ve Tahkim Komisyonu örnek olarak verilebilir (Baştürk

vd., 2018, s.38). Bu tüzel kişiliklerin uyuşmazlıkların çözümü için sosyal diyalog mekanizmasının çalıştırılması adına kurulmuş olmaları aslında meselenin devlet nezdinde nasıl değerlendirildiğini de ortaya koymaktadır.

Kamu kesiminde arabuluculuk veya uzlaştırma seçeneklerini kurumsallaştırmış ülkeler ABD, Almanya, Avustralya, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İspanya, İsveç, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerdir.

Örneğin Norveç'te toplu sözleşme görüşmelerinde anlaşmaya varılamaması durumunda yasal düzenlemelere bağlı olarak taraflar arabulucuya gidebilmektedir. Arabuluculuk mekanizması ulusal arabulucu ya da Kral tarafından atanan arabulucu başkanlığında yürütülür. ABD'de kamu görevlileri için uyuşmazlık halinde Federal Arabuluculuk ve Uzlaştırma Servisine; Danimarka'da arabuluculuk görevi yapan Uzlaştırma Konseyine başvurulmaktadır. Bunu dışında örneğin Yeni Zelanda'da kamu görevlileri uyuşmazlıklarla ilgili 1977 yılından itibaren İş Uyuşmazlıkları Arabuluculuk Servisi'ne başvurabilmektedir.

Hollanda'da 1984 yılında Danışma ve Hakem Komisyonu kurulmuştur. Taraflar ayrı ayrı görüş isterse komisyon danışmanlık görevi de görmektedir. Hakem görevini icra edebilmesi için tarafların ikisinin de gönüllü olması gerekmektedir.

Bu konuda en ileri uygulamaların görüldüğü ülkelerden biri İsveç'tir. İsveç'te uyuşmazlık halinde tarafların anlaşabilmelerini sağlamak temel amaçtır. Bu nedenle de sürekli bir özellik taşıyan uzlaştırma ya da arabuluculuk kurumu kurulmamıştır. Ancak tarafların anlaşmaması ve eyleme başvurulması seçeneğinin ortaya çıkması durumunda hükümet tarafından arabuluculuk kurulu oluşturulmaktadır. Fransa'da da benzer şekilde kamu hizmetlerindeki uyuşmazlıklarla ilgili özel düzenleme yapılmamış ve tarafların görüşmelerini sürdürmeleri önceliklendirilmiştir. Kamu hizmetlerindeki uyuşmazlıklar için Fransa'da genellikle arabulucu atanmaktadır. Kanada'daki uyuşmazlıklarda kamu görevlileri greve gitmek ya da grev hakkı olmaksızın hakeme gitmek durumundadır.

Arabuluculuk ve uzlaştırma gelişmiş ülkelerde kullanılan uyuşmazlık çözme yöntemidir. Bu yöntemlere gelişmekte olan ülkelerde pek rastlanılmamaktadır. Bunun sebebi ise bu ülkelerde tek yanlılık görüşünün hala egemen olmasıdır (Gülmez, 1996, s.101).

### **1.16.2.2. Hakem Uygulaması**

Hakemlik tarafız bir kişi ya da kurulun uyuşmazlık çözümünde yetkili olduğu yöntemidir. Genellikle uyulması zorunlu kararın alındığı hakemlik süreci gönüllü ve zorunlu olmak üzere ikiye ayrılır. Uygulamada gönüllü olarak baş-

vurulan ama karara uyulması zorunlu olan, zorunlu olarak başvuru olan kararın uyma zorunluluğu bulunmayan ve hem hakeme başvurulması zorunlu hem de karara uyulması zorunlu olan süreç olarak üç seçenek karşımıza çıkmaktadır. ABD’de bazı eyaletlerde polis ve itfaiye çalışanları için zorunlu hakem yöntemi uygulanmaktadır. Kanada’da da bazı eyaletlerde bu yöntemle başvurulmaktadır. Federal hükümet ise grev hakkı olmaksızın hakeme başvurma ve grev hakkı olan uzlaştırma seçeneklerini sunmaktadır. ABD ve Kanada’da hakeme başvurulması grev hakkından vazgeçilmesi anlamı taşımaktadır. Birleşik Krallık’ta ise tarafların ortak kararıyla hakeme başvuruları halinde bile grev hakkı saklı kalmaktadır. Dolayısıyla hakem yöntemi ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Ama görüldüğü üzere hakemlik bir dayatma ya da daha önce alınan kararların tasdik edildiği bir yer değildir. Avustralya, Belize, Fiji, Hindistan, İrlanda, Malezya, Norveç, Peru, Yeni Zelanda gibi ekseriyetle gelişmiş ülkelerde kamu görevlileri hakeme başvurabilmektedir.

Burada hemen belirtmek gerekir ki, ILO kamu görevlileriyle ilgili uyuşmazlık çözümünde zorunlu hakemin dayatılmasını ve grev hakkının da verilmemesini ancak temel hizmetler için haklı görmektedir. Ayrıca yine ILO, tarafların gönüllü olarak başvurduğu hakemlik sisteminin sorun teşkil etmediğini (özgür iradenin olması nedeniyle), aksi halde zorunlu hakemliğin türev sorunlar doğuracağını ve 98

sayılı Sözleşmeye aykırılık içereceğini belirtmektedir (ILO 98 sayılı Sözleşme).

Gelişmiş ülkeler incelendiğinde zorunlu hakemliğin bir dayatma şeklinde tezahür etmediği ya da ILO tarafından belirtildiği üzere temel hizmetlerle ilgili konu sınırlaması olduğu görülmektedir. Örneğin Birleşik Krallıkta 1925 yılında hükümet ve kamu görevlileri sendikalarının ortak kararıyla kamu kesimi hakem mahkemesi kurulmuştur (irade özgürlüğü). Bu itibarla anlaşma yoluyla kurulan hakemlik önemli bir istisnai örnek olmuştur.

Sonuç olarak burada tekrar altını çizmek gereken husus, gelişmiş ülkeler toplu pazarlık sürecini ve akabindeki uyuşmazlık çözme yöntemini bir ilişki ve iletişim süreci olarak görmektedir. Bu itibarla uyuşmazlık halinde tek yanlı dayatma seçeneği yerine (zorunlu hakemlik) sorunun çözümüne katkı sunacak seçeneklerin masada olduğu yukarıdaki ülke örneklerinden rahatlıkla anlaşılmaktadır.

### **1.17. Kamu Görevlileri Hakem Kurulundaki Eksikliklerle İlgili Öneriler**

Görüldüğü üzere Türkiye’de kamu görevlileriyle ilgili toplu sözleşme görüşmelerinin uyuşmazlıkla sonuçlanması durumunda zorunlu hakemliğin devreye girmesi başlı başına bir sorun iken üstüne hakem kurulunun yapısı ve işleyişiyle ilgili sorunların da eklenmesi aslında bir bakış açısının tezahüründen başka bir

şey değildir. Çünkü gelişmiş ülkelerde toplu sözleşme görüşmeleri tarafların sorunlarını dile getirebildiği ve uzlaşma için iletişim kurdukları bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Bu itibarla zorunlu hakemlik sistemine gelişmiş ülkelerde rastlanılmamaktadır. Dolayısıyla hakem kuruluyla ilgili problemler aslında başka bir problemin türevinden ibarettir. Bu nedenle öncelikle çatışma çözümü yöntemlerinin yeniden değerlendirilmesi ve ülkemiz demokrasisi için zorunlu hakemlik dışındaki seçeneklerin tartışılması yararlı olacaktır.

Mevcut durumla ilgili olarak ise yapısal ve uygulamaya yönelik eksiklikler açısından giderilmesi gereken hususlar aşağıda önerilmiştir. Lakin yeniden ifade etmekte yarar var ki, burada anılacak eksiklikler ve karşılığında sunulacak öneriler, aslında bir hakem kuruluna ilişkin sorunlar değildir. Ancak demokratikleşme, toplu sözleşme görüşmelerini bir problem çözme süreci olarak tanımlama durumu ortaya çıkabilirse öneriler de mana kazanabilecektir. Aksi halde yasal düzenlemeler yapılsa dahi sorunlar başka türlü de olsa devam etmeyi sürdürecektir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kendisinden önceki sürecin tamamlayıcısı olması hasebiyle toplu sözleşme görüşmelerine ilişkin sorunlar kurulla ilgili sorunları da etkilemektedir. Örneğin 5. Dönem Toplu Sözleşme görüşmelerinde tarafların üzerinde uzlaştıkları ve uzlaşmadıkları hususlarla ilgili toplantı

tutanağı tutulmaması ve hakem kuruluna da herhangi bir tutanak sunulmamış olması büyük sorunlara neden olmuştur. Kurul hizmet kolları ve genel yetkili konfederasyon yöneticilerini dinlemek durumunda kalmışken, hakem kuruluna toplantı tutanağının sunulmaması, tarafların sanki herhangi bir konuda uzlaşmadıkları gibi bir durumu ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla toplantı tutanağının tutulmasıyla ilgili anılan durumun yeniden yaşanmaması adına düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu görevlileri için toplu sözleşme görüşme süresi 30 gün ile sınırlıdır. İşçilerde olduğu gibi müzakerelerin daha verimli hale dönüşebilmesi adına görüşme süresi daha uzun tutulabilir. Sürenin kısalığı ekseriyetle müzakerelerin ücret pazarlığı ile sınırlanmasına neden olmaktadır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu 11 üyeden oluşmakta ve çoğunlukla karar almaktadır. Kurul üyelerinin yapısal olarak eşit gibi görülebilir. Üyelerin dördü direk siyasi nitelikte ilaveten biri de öğretim üyesidir. Kurul başkanı da hâkim olması nedeniyle tarafsız olarak nitelendirilebilir. Fakat kurul başkanı ve kamu görevlilerini temsil edecek öğretim üyesinin Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi, 7'ye karşı 4 gibi bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Bu durum hem sendikaların hem de akademik çevrelerin eleştirisini almıştır. Zira kurul üyeleri arasında denge olmaması kamu görevlileri heyeti açısından toplu sözleşme görüşmele-

rinin anlaşmayla sonuçlandırılması aksi halde hakem kurulu eliyle kararların kabul ettirileceği şeklinde değerlendirilmektedir.

Hem Lurul başkanının hem de konfederasyonlar tarafından sunulan öğretim üyesinin Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi Kurul'un yapısının bağımsızlığını zedelemektedir. Dolayısıyla Kurul başkanının tarafların ortak kararı ile seçilmesi, yine konfederasyonlar tarafından önerilen öğretim üyesinin ya kendi aralarında yapacakları seçimle ya da konfederasyonların kararı ile belirlenmesi tarafsızlık ve bağımsızlık ilkelerinin gereğidir. Dolayısıyla Kurul üyeleriyle ilgili başkan ve öğretim üyesinin seçimi yeniden değerlendirilmelidir. Ayrıca diğer üyelerin de kamu görevlisi olması ya da sendika temsilcilerinin kurulda yer alması da tartışılabilir. Kurul'un yarısının uluslararası normlara uygun şekilde tarafsız ve bağımsız bir nitelik taşıyacak, tarafların güvenini kazanacak şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun hakkaniyetli sonuç üretecek şekilde kararlarında bağımsız, adil ve tarafsız olması gerekmektedir. Bu amaçla mevcut Kurul yapısına alternatif bir model olarak işçi sendikalarında yer alan Yüksek Hakem Kurulu yapısına benzeyen bir Kurul'un teşkil edilmesiyle mevcut sorunlar aşılabılır.

Bu bağlamda, Yargıtay'ın ilgili Kanun'dan doğan uyuşmazlıklara bakmakla görevli

hukuk dairelerinin başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olanın başkanlığında; Cumhurbaşkanı'nın belirleyeceği alanında uzman kamu kurumlarından iki üye, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki üye, üniversitelerin öğrenim elemanlarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanı'nca seçilecek bir üye, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üniversitelerin öğrenim alanlarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla bildirilecek bir üye olmak üzere 7 üyeden oluşacak bir Kurul önermekteyiz.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun verdiği ret kararlarına ilişkin gerekçeli kararlarının yazılı olarak sunulmaması hantikap oluşturmaktadır. Bu nedenle kararlara ilişkin ret gerekçelerinin yazılı hale getirilmesini sağlayacak düzenleme yapılmalıdır. Burada Kurul'un görev süresinin 5 günle sınırlı olması da etkilidir. Sürenin kısa oluşu Kurul'a aktarılan konuların detaylı ele alınmasına imkân vermemektedir. Kurul'un çalışma süresinin uzatılması tartışılacağı gibi toplu sözleşmenin yürürlükte olduğu iki yıl boyunca da kurulun görev süresinin devam etmesi gerekmektedir. Örneğin Kurul'un aldığı kararlarının uygulanmamasının takibiyle ilgili bir sorumluluğu bulunmamaktadır. İlaveten Kurul kararlarına karşı itiraz yolunu kapalı olması da yeniden değerlendirilmesi gereken hususlardan birisidir.



Hakem Kurulu'nun genel ve hizmet kolları için ayrı ayrı yapılandırılması hususu değerlendirilmelidir. Bu sayede kurullarda uyuşmazlık konuları daha detaylı şekilde değerlendirilebilecektir.

Hakem sürecine kalan uyuşmazlıklarla ilgili, tarafların anlaşabilme seçeneklerinin de açık tutulması sürece katkı sağlayabilir. Konunun ülke incelemelerinde belirtildiği üzere bir anlaşma temelinde olması gerektiği bu düzenlemenin daynağını sağlayabilir. Ayrıca hakem sürecinde daha önceki toplu sözleşmelerde kazanılmış hakların geri bırakılmaması da önem arz etmektedir.

Kanun görüşmelerdeki sekretarya görevini Devlet Personel Başkanlığı'na vermektedir. Fakat görevin yerine getirilmemesi yoluyla kanunun uygulanmaması, toplu sözleşme görüşmelerinin amacına ve ruhuna uygun düşmemiştir. Dolayısıyla Kanun'a uygun hareket edilmemesinin ortaya çıkardığı durumun yeniden yaşanmaması için yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu açıktır. Bu itibarla taraflara tutanak tutma yetkisi tanınabileceği gibi tarafsız bir kişi ya da heyete de bu hak tanınabilir. Devlet Personel Başkanlığı'nın 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK ile kapatılması ve tüm görevlerini diğer kurumlara devretmiş olması da göz önünde bulundurulmalıdır.

İşçilerle İlgili Toplu İş Sözleşmesi Ka-

nununda<sup>8</sup>, nelerin görüşülemeyeceği belirtilmişken, Anayasa'nın 128/2 nci maddesi ile toplu sözleşmenin sınırları belirlenmiştir: *"Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır"*. Kamu görevlileri için toplu sözleşme görüşmelerinde nelerin görüşülebileceği belirtilerek konu sınırlandırılmasına gidilmiştir.

Diğer taraftan Türkiye'de kamu görevlilerinin toplu sözleşme görüşmelerinin uyuşmazlıkla sonuçlanması durumunda zorunlu hakem sisteminin devreye girmesi gelişmiş ülkelerde görülmeyen çözüm yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla sendikaların demokrasiyi geliştirme sorumlulukları da bulunduğundan Türkiye için uyuşmazlık çözüm süreçlerini "bir iletişim süreci" olarak gören ülkelerdeki sosyal diyalog mekanizmalarının nasıl işlediği incelenerek ve Türkiye için uygun model çalışması yapılmalıdır.

Zorunlu tahkim seçeneği sendikal haklar açısından tarafların eşit olmadığı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Halbuki gelişmiş ülkelerde uzlaştırma, arabuluculuk, gönüllü tahkim seçenekleriyle beraber kamu görevlilerini güçlü kıla-cak grev hakkına da rastlanabilmektedir. Türkiye gibi devlet geleneklerine bağlı ülkelerde kamu görevlilerinin grev hakkı olması otoriteye karşı bir hareket gibi algılanabilmektedir. Bu itibarla konu ve süre sınırlı grev hakkı tartışılabilir. Bu hak

8 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanun'unda *"Toplu iş sözleşmeleri ve çerçeve sözleşmeler, Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içeremez"* demektedir.

toplu sözleşme görüşmelerinin taraflar açısından güç dengesini daha adil hale getirecektir.

20. yüzyılın sonlarından itibaren endüstri ilişkilerini etkileyen hususların artması ve sendikaların güçlerini azaltan faktörlerin de etkisiyle sosyal diyalog mekanizmasının, gelişmiş ülkelerde giderek daha fazla değerlendirildiği görülmektedir. Sosyal diyalog taraflar arasındaki

uyumu önceliklendirirken toplu pazarlık sürecinin de barışçıl yollarla nihayete erdirilmesine odaklanmaktadır. Bu itibarla uyuşmazlık çözümlerinde arabuluculuk seçeneğine olan ilgi artmaktadır. Bu konuda yapılan çalışmaların da 2000'li yıllardan itibaren arttığı görülmektedir (Baştürk vd., 2018, s.38). Bu itibarla Türkiye için de arabuluculuk, uzlaştırma ve gönüllü hakemlik seçeneklerinin kamuoyunda mutlaka tartışılması sağlanmalıdır.



Bağımsız ve Tarafsız Bir Hakem Kurulu  
**Nasıl Olmalı?**

**Sonuç**

## SONUÇ

Endüstri ilişkileri, işçi ve işveren sendikaları ile devletin çalışma hayatındaki rollerini, toplu pazarlık ve uyuşmazlıkların çözümü gibi konuların kurumsal ilişkiler şeklinde ele alındığı süreci ifade etmektedir. Devletin buradaki temel fonksiyonu düzenleyici olmaktır. Devletin bazı durumlarda düzenleyici rolünün icrasında işveren rolüne de sahip olduğu göz ardı edilebilmektedir. Kamu görevlilerine grev hakkı verilmemesi ve bu yolla sosyal devlet anlayışı gereklerinin tam olarak yerine getirilmemesi örnek olarak verilebilir. Bu durum kamu görevlilerinin örgütlenme oranının işçilere nazaran yüksek olmasına karşın, etkinliklerinin daha zayıf kalmasına neden olmaktadır. Çünkü grev hakkı olmaksızın gerçekleşen toplu pazarlık süreci bir nevi görüş alınması şeklinde tezahür edebilmektedir. Kamu görevlileri açısından grev hakkından yoksunluk pazarlık gücünü ciddi manada zayıflatmaktadır. Üstüne üstlük uyuşmazlık durumunun nasıl neticeleneceği de baştan tahmin edilebilmektedir. Bu açıdan devletin hakem rolü irdelendiğinde, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı ve alınan kararlar itibarıyla sendikal haklar çerçevesinde eleştiri konusudur.

Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmış olması son derece kıymetlidir.

Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi incelendiğinde, bu hakların belli aşamalar kaydedilerek kazanıldığı, doğal olarak kazanılan bir hakkın daha sonra elde edilebilecek haklar için bir adım olarak görülmesi gerektiği yadsınamaz. Bu hususta Kutal 1968 yılında yaptığı değerlendirmede; 1965 yılında memurlara sadece örgütlenme hakkı verilmesini yetersiz ama daha ileri aşamalar açısından ise önemli bir kazanım olduğunu ifade ederek, her bir kazanımın daha sonraki kazanımlar için değerli olduğunu belirtmiştir.

4688 sayılı Kanun'un toplu sözleşmeye dair görüntüsü, kamu görevlilerine kamu işveren heyetiyle anlaşma yoluna gitmeleri gerektiği, aksi takdirde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu eliyle verilecek kararlara razı olmaları gerektiği şeklindedir.

Zorunlu bir tahkim kurulu olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kararları yargı kararı hükmü taşımaktadır. Yani herhangi bir usul hatası yapılmadığı sürece bu kurulun kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır (Arıcı, 2015, s.215).

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyelerinin 7'sinin Cumhurbaşkanı tarafından seçilmemesi, kurul başkanının iki taraf açısından da tarafsız olarak nitelendirilecek biri olması, yani heyetlerin kuruldaki

temsil sayılarının eşitlenmesi ve başkasının tarafsız biri olması kamu uluslararası normlar açısından beklenmektedir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanının kamu görevlilerini temsil edecek (öğretim üyesi) kişinin seçiminde belirleyici olmaması gerekmektedir. Ya da Kurul'un, tarafların güvenini kazanacak şekilde tarafsız bir hüviyet sergileyecek üyelerden oluşması sağlanmalıdır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun mevcut yapısı korunduğu müddetçe kamu görevlileri konfederasyonları işveren tarafıyla anlaşılmalı aksi halde "rızaaya boyun eğilmeli" durumu yaşanmaya devam edilecektir.

Unutulmamalıdır ki, sendikal haklar bir bütündür ve bu haklar bir arada kullanıldığında ancak fonksiyonlarını yerine getirebilir. Zorunlu tahkim, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun mevcut yapısı, grev hakkından yoksunluk, devletle olan aidat ilişkisi gibi sorunlar bir arada düşünüldüğünde sendikaların siyaset üzerinde baskı kurabilme güçlerini geliştirebilmeleri mümkün görülmemektedir. Türkiye'de sendikalara karşı olumsuz algının nedenleri üzerine yapılan çalışmada, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı ve işleyişi sendikalara olan güveni azaltan bir husus olarak değerlendirilmiştir (Uçkan Hekimler, 2015). Toplu sözleşme hakkının uyuşmazlık durumunda zorunlu tahkim kurumu olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na gidilmesi özgür toplu pazarlık açısından çekince içermektedir (Mahiroğulları, 2012, s.82).

Sonuç olarak, Türkiye'de kamu görevlile-

rine verilen toplu sözleşme hakkı sınırları devlet tarafından çizilmiş ve bu sınırların dışına çıkılmasına müsaade edilmeyen bir görüntü içerisinde. Toplu pazarlık sürecinde kamu görevlilerinin elini güçlendirebilmek ve sürecin daha adil hale getirilmesini sağlayabilmek adına konu ve süre sınırlı da olsa grev hakkı verilmesi, kurulun yapısının gözden geçirilmesi öncelikli hususlar arasındadır.

Toplu sözleşme sınırları işçilerde olduğu önceden belirlenmemiş olmalı, böylece farklı konuların toplu sözleşme sürecine dâhil edilebilmesinin önü yasal olarak açılmalı, hakem kurulu özerk bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Kamu görevlileri toplu sözleşme sürecinde hizmet kollarının sorunlarını müzakere edecek işveren temsilcileri yer almamaktadır. Bu önemli bir sorundur. Örneğin PTT çalışanlarının talepleri Ulaştırma Bakanlığı yetkilileri ile doğrudan müzakere imkânı bulunmamaktadır. Burada kamu görevlileri için toplu sözleşme görüşmelerinin 30 gün ile sınırlı olması da etkilidir. İşçilerde olduğu gibi müzakerelerin daha verimli hale dönüştürülmesi adına görüşme süresi daha uzun tutulabilir. Sürenin kısalığı ekseriyetle müzakerelerin ücret pazarlığı ile sınırlandırılmasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan belki de en önemli husus toplu sözleşmenin ne anlama geldiği, mantığı, felsefesi üzerine uzunca düşünülmesi gerektiğidir. Sendikaların demokrasiyi besleyebilmeleri için sosyal diyalogun geliştirilmesi gerekmektedir.

Özellikle Avrupa Sosyal Şartı, ILO Sözleşmeleri, Uzmanlar Komitesi Raporları başta olmak üzere uluslararası belgelerin zorunlu tahkim ve hakem kuruluşuyla ilgili görüşleri göz önünde bulundurularak uluslararası normlara uygun ve sorunların ortadan kaldırılmasına odaklanmış uyuşmazlık çözüm yöntemleri (arabuluculuk, uzlaştırma, gönüllü tahkim) yeniden değerlendirilmeli, barışçıl çözüm yolları ülkemiz demokrasisinin geliştirilebilmesi adına denenmelidir.

Türkiye ve gelişmiş ülkeler karşılaştırıldığında göze çarpan belirgin farklılıklar, kamu ve özel kesim arasında Türkiye'deki mevzuatın farklılaşarak kamu görevlilerinin sendikal haklarının özel bir yasayla düzenlenmesi ve kamu görevlileri sendikacılığına devletin egemenliği perspektifinden bakılmasıdır. **Toplu sözleşme düzeni toplumların demokrasi barometresi için bir ölçüdür.**

Toplu pazarlığın doğası, **güçlü iletişim becerisi** ve sorunların ortadan kaldırılması için **samimi çabaya** dayanmaktadır. Tarafların sorunlarını müzakere edebilmeleri çözümün ilk adımıdır. Dolayısıyla Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığının başta hakem kurulu olmak üzere diğer tüm sorunlarının üstesinden gelebilmek için sosyal diyalog kapısının zorlanması, sendikacılık konusunda başarılı ülke örneklerinin ve uluslararası normların gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Uluslararası örneklerde de ifade edildiği üzere, zorunlu tahkim uygulaması esnetilerek ihtiyari tahkimin önü açılmalı,

tarafların uzlaşmasına daha fazla imkân tanıyacak arabulucu yöntemleri de uygulamaya konulmalıdır.

Hakem sürecinde Kamu İşvereni tarafından tutulan tutanak sistemi büyük önem taşımaktadır. Toplantı tutanağı, her görüşmenin sonunda, tarafların üzerinde uzlaştığı ve uzlaşmadığı konuları esas olarak düzenlenmelidir.

Her bir hizmet kolunun ve her bir görüşmenin ayrı ayrı tutanak usulüyle kayıt altına alınması Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun işini kolaylaştıracaktır. 22 güne yakın süren toplu sözleşme görüşmelerinin, uygulamada yer yer görüldüğü üzere kayıtsız olarak Hakem Kurulu'na sevk edilmesi veya kamu işverenin inisiyatifine bırakılması taraflar arası eşitlik, adalet ve güven ilkesini zedelemektedir.

Hakem heyeti, tarafların kararıyla adil bir şekilde tutulan toplantı tutanağını esas olarak hareket etmelidir. Kararlar, tarafların anlaştığı konularda kazanımları geriye götürmeyecek, mali, sosyal ve özlük haklarda azalma sağlamayacak şekilde verilmelidir.

Hakem Kurulu'nun yapısı, üye dağılımı, temsil ve yetki ilkesini bertaraf etmeyecek şekilde eşitliği baz alarak düzenlenmelidir. Toplu sözleşme imzalamaya da hakeme başvurmaya da yetkisi olmayan ikinci ve üçüncü konfederasyonların, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu içerisinde yer alması ve oy hakkı olması uygun değildir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun hakkaniyetli sonuç üretecek şekilde kararlarında bağımsız, adil ve tarafsız olması gerekmektedir. Bu amaçla mevcut Kurul yapısına alternatif bir model olarak işçi sendikalarında yer alan Yüksek Hakem Kurulu yapısına benzeyen bir Kurul'un teşkil edilmesiyle mevcut sorunlar aşılabılır. Bu bağlamda, Yargıtay'ın ilgili Kanun'dan doğan uyuşmazlıklara bakmakla görevli hukuk dairelerinin başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olanın başkanlığında; Cumhurbaşkanı'nın belirleyeceği alanında uzman kamu kurumlarından iki üye, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki üye, üniversitelerin öğrenim elemanlarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üniversitelerin öğrenim alanlarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla bildirilecek bir üye olmak üzere 7 üyeden oluşacak bir hakem mekanizması oluşturulmalıdır.

Hakem heyetinin görev süresi, hakem kararıyla neticelenen toplu sözleşme hükümlerinin uygulanma sürecinde de devam etmeli, hükümlerin uygulanması ve yorumlanmasına yönelik ortaya çıkabilecek tereddütleri ve sorunları hakem heyeti görüş vermek suretiyle giderme-

lidir. Hakem tarafından karara bağlanan hükümler, uygulama aşamasında gerek kararların yorumu gerekse de uygulamadan kaynaklı sorun ve tereddütler itibarıyla heyetin sorumluluğu altında olmalıdır.

Diğer taraftan; Hakem Kurulu'na adil ve hakkaniyetli üye dağılımı sağlanması noktasında ortaya konulan irade, Hakem Kurulu'nun süresi bakımından da dikkate alınmalıdır. 11 hizmet kolu ve genel toplu sözleşmenin uzlaşmazlıkla sonuçlandığı durumlarda mevcut haliyle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu; 5 iş günü içerisinde karar verirken tekliflerin gerekçelerini anlama ve değerlendirme de zaman sorunu yaşamaktadır. Hakem Kurulu'nun karar verme süresi, 60 gün gibi adil ve makul bir süreye yayılmalıdır. Tarafları çağırma, tarafların görüşlerini ve çekincelerini dinleme noktasında bu süre yeterli olacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken en önemli hususlardan bir tanesi de, işçi sendikalarında olduğu gibi, kamu görevlileri toplu sözleşme süreci bakımından da hakem süreci işlerken taraflara anlaşma ve uzlaşma imkânı sağlanması gerektiğidir. Taraflar bu süreç içerisinde bir araya gelip anlaşabilmeli, hakem süreci tarafların uzlaşmasıyla sonuçlanabilmelidir. Bu uygulama, sosyal diyalog ilkesinin hakem süreci içerisinde de etkin kullanılmasını sağlayacak bir uygulama olacaktır.



## KAYNAKÇA

- Alberta. *Labor Relations-Dispute Resolution Methods*. <https://www.alberta.ca/dispute-resolution-methods>
- Arıcı, K. (2015). Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının gerçekliği meselesinde önemli bir faktör: kamu görevlileri hakem kurulu ve niteliği. *KARATAHTA İş Yazıları Dergisi*, (3), 209-218.
- Baştürk, Ş., Bazdoğan, S. Y. & Kılış, İ. (2018). Türkiye’de toplu iş uyuşmazlıklarında arabuluculuk sisteminin etkinliği üzerine bir analiz. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 8(1), 33-66.
- Casale, G. & Tenkorang, J. (2008). *Public service labour relations: a comparative overview*. International Labour Office.
- Council of Europe. (2023). *A Convention to protect your rights and liberties*. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention>
- Erdut, Z. (1992). *Avrupa topluluğuna tam üyelik bakımından türk endüstri ilişkileri sisteminin değerlendirilmesi*. Ankara, Kamu-İş Yayınları.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2011). *İdare hukuku dersleri*. Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (1991). *Yönetim hukuku*. Sevinç Matbaası.
- Gülmez, M. (1996). *Dünyada memurlar ve sendikal haklar*. TODAİE.
- ILO. (2019). *Uzmanlar komitesi 2019 raporu*. [https://www.ilo.org/ankara/WCMS\\_676283/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/WCMS_676283/lang--tr/index.htm)
- ILO. (2020). *Uzmanlar komitesi 2020 raporu*. [https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS\\_740293/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_740293/lang--tr/index.htm)
- ILO. (2021). *Uzmanlar komitesi 2021 raporu*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms\\_776228.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_776228.pdf)
- ILO. (2022). *Uzmanlar komitesi 2022 raporu*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms\\_839338.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_839338.pdf)
- ILO. (2023). *Uzmanlar komitesi 2023 raporu*, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms\\_871985.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_871985.pdf)
- İşıklı, A. (1971). İşçi-memur ayırımı sorununun düşündürdükleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 26(4), 181-212.
- İnci Doğan, F. (2014). *Toplu iş sözleşmelerinin teşmilinin Türkiye açısından uy-*

- gulanabilirliği: karşılaştırmalı inceleme [Uzmanlık Tezi]. Çalışma Genel Müdürlüğü.
- İsimsiz (1988). *Türkiye’de kamu çalışanlarının sendikal hakları ve işveç sempozyumu* (16-17 nisan 1988). Pan Yayıncılık.
- Kocaoğlu, A. M. (1999). Türkiye’de ve dünya’da memur sendikacılığının gelişimine panoramik bakış. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 15(5), 151-179.
- Konak, C. (2022). *Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi ve sendikal bağlılık açısından ptt örneği* [Yayınlanmamış doktora tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Kutal, M. (2002). Uluslararası çalışma normları karşısından kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme haklarına ilişkin bazı gözlemler. *Kamu-İş Dergisi*, 4(6),133-141.
- Kutal, M. (1969). Devlet personeli (memur) sendikalarının hukuki esasları ve sınırları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* (20),169-202.
- Mahiroğulları, A. (2012). 1965’ten 12 Eylül 2010 halk oylamasına yasakoyucunun memur sendikacılığına bakış açısı ve ILO normları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (60) 61-87.
- Memur-Sen. (2023). *Hakem Kurulu Kararı Resmi Gazete’de Yayımlandı*. <https://www.memursen.org.tr/hakem-kurulu-karari-resmi-gazetede-yayimlandi>,
- Memur-Sen. (2019). *Kamu İşverenin Güvenilirliği, Hakem Heyetinin Özerkliği ve 4688’in Yeterliliği Tartışmalı Hale Gelmiştir*. <https://www.memursen.org.tr/kamu-isvereni-nin-guvenilirligi-hakem-heyetinin-ozerkligi-ve-4688in-yeterliliği-tartismali-hale-gelmistir-1>
- Memur-Sen. (2019). *Hakem Kurulunun Kararı Resmi Gazetede Yayımlandı, Memur-Sen Karar’a Şerh Düştü*.<https://www.memursen.org.tr/hakem-kurulunun-karari-resmi-gazetede-yayimlandi-memur-sen-karara-serh-dustu>
- Mihçioğlu, C. (1968). *Türkiye’de kamu personeli sendikaları*. Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Mülayim, B.O. (2023). Avrupa ve ülkemizde toplu iş sözleşmesinin kapsama oranı ve bu oranı etkileyen faktörler. *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 5(1), 110-153.
- Mülayim, B.O. (2018). Toplu iş sözleşmesinin özerkliği. *Terazi Hukuk Dergisi* 13(147), 24-39.
- National Labor Relations Board. *National Relations Act*. <https://www.nlrb.gov/guidance/key-reference-materials/national-labor-relations-act>
- Özkal Sayan, İ. & Urhan, V. F. (2020). Türkiye’de kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı: Temel metinler, aktörler ve uygulama. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi* 15(33),61-100.
- Resmi Gazete. (2023). Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun 31/8/2023 Tarihli ve 2023/1 Sayılı Kararı. <http://www.resmigazete.gov.tr>

- ps://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/09/20230903-18.pdf
- Resmi Gazete. (2019). Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun 28/8/2019 Tarihli ve 2019/1 Sayılı Kararı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/09/20190901-7.pdf>
- Resmi Gazete. (2013). Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun 18/8/2013 Tarihli ve 2013/1 Sayılı Kararı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130823-11.pdf>
- Resmi Gazete. (2012). Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun 29/5/2012 Tarihli ve 2012/1 Sayılı Kararı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120601-21.pdf>
- Sarioğlu, H. İ. (2011). Türk toplu pazarlık düzeni ve çalışma mevzuatının karşılıklı etkileri. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası* 52(2), 64-84.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Kamu İstihdamı. <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>
- Şahin, L., Cerev, G., Konak, C., Kocakaya, M.E., Balcı, A. İ., Koç, Ö. & Akgül, O. (2021). *Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri Araştırması*. Memur-Sen.
- Tan, Ö. K. (1976). *İsveç sendikalizmi ve tolu sözleşme düzeni*. İstanbul Reklam Yayınları.
- Tiyek, R. (2020). Devletin endüstri ilişkilerindeki rolü ve memurların toplu pazarlık süreci. *Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 4(2),131-146.
- Tokol, A. (2015). *Endüstri ilişkileri ve yeni gelişmeler*. Dora Yayınları.
- Uçkan Hekimler, B. (2015). Türkiye’de olumsuz sendikal algının içsel ve dışsal nedenleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (68), 127-154.
- Ünsal E. (1999). *Memur sendikaları*. Boyut Kitapları.
- Yardımcıoğlu, F. (2022). *Uyuşmazlık hali ve kamu görevlileri hakem kurulu*. 4688 Sayılı Kanun ve 10.Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı içinde. Memur-Sen.
- Yazgan, T. (1982). *Türkiye’de sendikal hareketler (kısa tarihçe)*. Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.
- Yorğun, S. (2011). Grevsiz toplu pazarlık hakkı ve aidat bağımlılığı kıskacında memur sendikaları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (60),145-168.
- Zaim, S. (2007). *Türkiye’nin yirminci yüz yılı*, İşaret Yayınları.
- Zengin, T. (2012). Yeni sendikacılık bakımından kamu çalışanlarının toplu sözleşme hakkı. *Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi* 1(2), 143-151.













## BAĞIMSIZ VE TARAFSIZ BİR HAKEM KURULU NASIL OLMALI?

Ülkemizde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı ve işleyişi ne yazık ki uluslararası normlara uygun olmadığı gibi tarafların sorunlarının müzakere edilerek çözülmesine de imkân tanımamaktadır. Adil ve hakkaniyetli karar verebilecek bir hakem sistematığına ihtiyaç vardır. Uluslararası belgeler, uyuşmazlıkların çözümü için tarafların güvenini sağlayacak bağımsız ve tarafsız uzlaştırma ve isteğe bağlı bir hakemlik sistemini vurgulamaktadır.



+90 312 230 48 98  
+90 312 230 09 72-73



MemurSenKonf



[www.memursen.org.tr](http://www.memursen.org.tr)  
[info@memursen.org.tr](mailto:info@memursen.org.tr)



Zübeyde Hanım Mh. Sebze Bahçeleri Cd.  
No:86 Altındağ/Ankara