

YASA SENDİKAL HAKLAR UÇLUSU GREV HAKKI UZLAŞMA ILO 87 KGHK SENDİKA DAYANIŞMA AİDATI ILO
ÖZLÜK GÜVENCE YETKİ SENDİKAL HAKLAR ILO 87 KGHK SENDİKA DAYANIŞMA AİDATI ILO
TOPLU SÖZLEŞME

HAKEM HEYETİ İŞYERİ İHLAS UZLAŞMAZLIK
ILO 98 TEMSİLCİSİ EMEK 4688 HAK MASA TOPLU SÖZLEŞME SİYASET ADALET
KAZANIM HAKEM KURULU 4688 HAK MASA TOPLU SÖZLEŞME SİYASET ADALET
ILO 151 EŞİTLİK ÖZGÜRLÜK SOSYAL DİYALOG

KAPSAMI, SÜRESİ, SÜRECİ,
İŞLEYİŞİ VE TARAFLARI İTİBARIYLA
**ADİL VE ETKİLİ BİR
TOPLU SÖZLEŞME DÜZENİ
NASIL OLMALI?**

KAPSAMI, SÜRESİ, SÜRECİ,
İŞLEYİŞİ VE TARAFLARI İTİBARIYLA
ADİL VE ETKİLİ BİR
TOPLU SÖZLEŞME DÜZENİ
NASIL OLMALI?

Raşit EĞİN



Memur-Sen Akademi: 14

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

Raşit EĞİN

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

KISALTMALAR	4
TAKDİM	5
ÖNSÖZ	7
YÖNETİCİ ÖZETİ	11
GİRİŞ	17

BİRİNCİ BÖLÜM

4688 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE TOPLU SÖZLEŞME’NİN KAPSAMI 21 |

1. 4688 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE TOPLU SÖZLEŞME’NİN KAPSAMI	21
1.1. Kamu Görevlilerinin Mali Haklar	21
1.1.1. Genel Olarak Mali Hakları	27
1.2. Kamu Görevlilerinin Sosyal Hakları	28
1.2.1. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda Sosyal Haklar	32
1.3. Özlük Hakları	34
1.4. Mali ve Sosyal Haklar Dışındaki Toplu Sözleşme Kazanımları ve Toplu Sözleşmenin Kapsamı Dışında Olduğu İddia Edilen Durumlarda Uyuşmazlığın Çözümü	36

İKİNCİ BÖLÜM

TOPLU SÖZLEŞME SÜRESİ, SÜRECİ VE İŞLEYİŞİ 39 |

2. TOPLU SÖZLEŞME SÜRESİ, SÜRECİ VE İŞLEYİŞİ	39
2.1. Toplu Sözleşmenin Süresi	39
2.1.1. Toplu İş Sözleşmesi Süresi	40
2.2. Toplu Sözleşmenin Süreci ve İşleyişi	45
2.2.1. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Gerçekleştirileceği Yer, Gün ve Saat	49
2.2.2. Toplu Sözleşme Sekreteryası	50
2.2.3. Toplu Sözleşme Hükümlerinin Uygulanması	52
2.2.4. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Yüksek Hakem Kurulu Üye Dağılımı ve Çalışma Süresi	53
2.2.5. Toplu Sözleşme Hükümlerinin Geçerliliği ve Ek Protokol	56

3. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
TOPLU SÖZLEŞMENİN TARAFLARI VE SOSYAL DİYALOG	59
3.1. TOPLU SÖZLEŞMENİN TARAFLARI VE SOSYAL DİYALOG	59
3.2. 4688 sayılı Kanunda Taraflar	63
3.3. 6356 sayılı Kanun ve Taraflar	65
3.4. Taraflar ve Yetki Kullanımı	67
SONUÇ VE ÖNERİLER	71
KAYNAKÇA	75

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
CB	: Cumhurbaşkanlığı
DGB	: Avrupa
ILO	: International Labor Organization Uluslararası Çalışma Örgütü
İLK SAN	: İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı
KGHK	: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşu
KPDK	: Kamu Personeli Danışma Kurulu
ÖZ SAĞLIK İŞ	: Öz Sağlık ve sosyal Hizmet İşçileri Sendikası
TİS	: Toplu İş Sözleşmesi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜHİS	: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası

Takdim

Ali YALÇIN
Memur-Sen
Genel Başkanı

Emeğin değerini artırmak için sendikal mücadelenin, hakların ve özgürlüklerin etkin ve verimli kullanılması kadar sendikal haklara ve fırsatlara tanınan haklar da önem teşkil etmektedir. Aynı zamanda fırsatların ve imkânların artırılması noktasında da emek örgütleri değişime ve dönüşüme dair önemli sorumluluklar üstlenen yapılar olarak yer almaktadır.

Kamu görevlileri sendikacılığı alanında; sendikal örgütlenmenin, sendikal hakların ve sendikal özgürlüklerin hayata geçmesi noktasında Memur-Sen ve bağlı sendikaları önemli sorumluluklar üstlenmiştir. Toplu sözleşme hakkının elde edilmesinde başrolde yer alan Memur-Sen, toplu sözleşme hakkı kadar grev ve dayanışma aidatı gerçeğini de savunmuş, üyeye ve ülkeye dair sorumlulukların bilinciyle hareket etmiştir. Memur-Sen, bugüne kadar gerçekleştirdiği tüm toplu sözleşme süreçlerinde ve sonrasında 4688 sayılı Kanun'un eksikliklerine, aksaklıklarına ve sorunlarına dair ifade ettiği görüşlerinin yanı sıra yaptığı araştırma, rapor, çalıştay ve kongrelerle tespit ve önerilerini de ortaya koymuştur.

2012 yılından bugüne 7 defa gerçekleştirilen toplu sözleşme görüşmelerinde toplu sözleşmenin süresinin kısalığı, kapsamın darlığı, tarafların eşitsizliği ve adil bir toplu pazarlık hakkından yoksunluğu üzerine birçok söylem ve eylem hayata geçirmiştir. Amacımız, adil ve makul bir toplu sözleşme düzeni içerisinde kamu görevlilerinin ve emeklilerinin haklarını savunmak, sorunlarına çözüm üretmek, kazanımlarını artırmaktır.

Uluslararası ülke örneklerinde de görüleceği üzere, sendikal hakların sadece tanınması değil, bu hakların etkin ve verimli kullanmaya yönelik adil ve makul bir ortamın ortaya konulması da önemlidir. İşçilerden farklı olarak memur sendikaları toplu sözleşmesinin süre, taraflar, kapsam, işleyiş ve tahkim açısından adil olmayan bir düzene sahip olmasının getirdiği sorunlar sistemin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir. Bu kapsamda, 4688 sayılı Kanun'da gerekli düzenlemeler yapılarak; görüşülebilecek konuların kapsamı genişlemeli, görüşmelerinin süresi uzatılmalı, yetkinin temsili korunmalı, işleyişteki aksaklıklar giderilmeli, adil bir hakem sistemi kurulmalıdır.

Toplu Sözleşme ve Mevzuat Koordinatörümüz **Raşit Eğin**'in hazırladığı “**Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişi ve Tarafları İtibariyle Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?**” analiz raporumuz da diğer raporlarımızla birlikte bu konuda önemli bir başvuru kaynağı olarak yol gösterici çalışmalar arasına girmiş oldu.

Raporun, 4688 sayılı Kanunun eksikliklerinin giderilmesine, toplu sözleşmenin adil ve makul bir zeminde gerçekleştirilmesine ve kamu görevlileri sendikalarına evrensel sendikal hakların tanınmasına katkı sağlayacağına inanıyorum, hayırlara vesile olmasını diliyorum. Yönetim Kurulu üyelerimize, raporu kaleme alan Sayın Raşit Eğin'e, rapor seti çalışmamızı organize eden Memur-Sen akademi ekibimize ve emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

Önsöz

Ali YILDIZ
Memur-Sen
Genel Başkan
Yardımcısı

Kamu görevlileri sendikaları toplu sözleşme hakkını elde ettiği günden bugüne 12 yıllık süre zarfında 7 defa toplu sözleşme gerçekleştirdi. 7 toplu sözleşmenin 2'si tam uzlaşmazlık biri ise kısmi uzlaşmazlıkla sonuçlandı.

Uzlaşmazlığın sebepleri içerisinde kamu işveren tarafının yetersiz teklifleri kadar, ilgili Kanunun süre, kapsam, taraf, işleyiş ve hükümlerin uygulama süreci de etkili olmuştur. Bu sonuç, sadece yetkili sendikaları ve konfederasyonu değil toplu sözleşmeden yararlanan kamu görevlilerini de olumsuz etkilemiştir.

Türkiye son 20 yıllık süreçte gerek emekçilere gerek emek örgütlerine gerekse de işveren tarafına yönelik önemli sosyal politika uygulamalarını hayata geçirmiş, özgürleşme ve demokratikleşme noktasında büyük adımlar atmıştır. Fakat kamu görevlilerine ve sendikalarına grev hakkı ve dayanışma aidatı gibi temel sendikal hakların tanınması noktasında gerekli düzenlemeler yapılmamıştır. Bu eksiklikler, toplu sözleşme masasına ve pazarlık aşamasının her anına olumsuz yansımaktadır.

Toplu sözleşme görüşmelerinin; hakem kurulu dahil 1 aylık süre içerisinde gerçekleştirilmesi, kamu işveren tarafının 11 hizmet kolu ve genel toplu sözleşmede sadece mali disiplini esas alması, hakem kurulunun işveren gibi hareket etmesi de sonucu olumsuz etkilemiştir.

Memur-Sen ve bağlı sendikaları olarak bu noktadaki talebimiz; toplu sözleşmenin hakkaniyet çerçevesine uygun, bütün hakların görüşülebildiği, uygulama sürecinde yaşanan sorunlara imza tarafı sendika/konfederasyon ile birlikte çözüm üretilebildiği bir sosyal diyalog zemininin üretilmesidir.

“Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişi ve Tarafları İtibariyle Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?” başlıklı raporumuzda; toplu sözleşmenin kapsamını daraltan hükümlerin ortadan kaldırılması, toplu sözleşme görüşmeleri için makul bir sürenin belirlenmesi, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanma sürecinde oluşan tereddütlerin giderilmesinde etkili ve sosyal

diyalog merkezli bir mekanizmanın oluşturulması, adil ve eşit şartlarda bir toplu sözleşme sistematığının tesis edilmesi noktasında kapsamlı bir öneri seti üretilmiş oldu.

Memur-Sen olarak, başta Genel Başkanımız ve Yönetim Kurulumuza, analizi hazırlayan Sayın Raşit Eğin'e, Memur-Sen Akademi ekibimize ve bu çalışmanın ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, çalışmamızın güçlü memur güçlü Türkiye hedefine önemli katkı sunacağına inanıyor, hayırlara vesile olmasını diliyoruz.

Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişi ve Tarafları İtibariyle
Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?

YÖNETİCİ ÖZETİ

Yönetici Özeti

- Kamu görevlilerinin, 1995 yılında elde etmiş olduğu sendikal haklar, 2001 yılında Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile toplu sözleşmeden, grev hakkından ve dayanışma aidatından yoksun olarak kanunlaşmıştır. 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa Referandumu ile kamu görevlileri sendikaları toplu görüşme yerine toplu sözleşme hakkını elde etmiştir.
- 2010 yılında yapılan düzenleme ile Anayasa'nın "Toplu İş Sözleşmesi Hakkı" başlıklı 53 üncü maddesinin başlığı "Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı" olarak değiştirilmiş ve 53 üncü maddenin içeriğine "Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler." ifadesi eklenmiştir.
- Anayasa değişikliğinden sonra 2012 yılında yapılan düzenleme ile 4688 sayılı Kanunun ismi "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Yeni düzenlemede grev hakkı ve dayanışma aidatı gibi temel sendikal haklardan yoksun bir toplu sözleşme hakkı tanınsa da içerikte kapsam, süre, kararların uygulanması bakımından birçok teorik ve pratik değişiklik yapılmıştır.
- 2012 yılında gerçekleştirilen düzenlemede toplu sözleşme görüşmelerinde ele alınabilecek tekliflerin kapsamı da düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları ile katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer haklar belirtilerek toplu sözleşmenin kapsamına alınmıştır.
- 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda ise taraflara geniş bir kapsam tanınarak; "Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içeremez" hükmü düzenlenmiştir. İşçi sendikaları, işveren ya da işveren temsilcileriyle toplu iş sözleşmesinin kapsamını geniş belirleyerek aynı madde deki "Toplu iş sözleşmesi, tarafların karşılıklı hak ve borçları ile sözleşmenin uygulanması ve denetimini ve uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak yolları düzenleyen hükümleri de içerebilir." hükmü ile tarafların karşılıklı hak ve borçlarını, sözleşmenin uygulanması ve denetimini ve uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak mekanizmaları da toplu iş sözleşmesi ile belirleyebileceği ifade edilmiştir.
- 4688 sayılı Kanun'da toplu sözleşmenin kapsamında belirtilen sosyal haklar

ve yetkili sendika/konfederasyonların teklifleri incelendiğinde birçok teklifin kamu işveren tarafından kapsam dışında olduğu gerekçesiyle görüşülmediği görülmektedir. Diğer taraftan, 7 dönem gerçekleştirilen toplu sözleşmelerde elde edilen kazanımlara bakıldığında da kapsam dışında olan birçok hususun kazanım olarak elde edildiği görülmektedir.

- Kamu görevlileri sendikalarının geniş yetkilere sahip ve etkin bir toplu sözleşme gerçekleştirmesi için çalışma şartları, özlük hakları, iş sağlığı ve güvenliği, istihdam politikaları, emeklilik hakları, mesleki eğitim ve benzeri haklar yönünden toplu sözleşmelerin kapsamı genişletilmelidir.
- Toplu sözleşme görüşmelerinde yetkili sendika/konfederasyon tarafından iletilen tekliflerin tasnif sürecinde; Kamu İşveren Heyeti'nin görüşlerinin esas alındığı görülmektedir. Tekliflerin kapsam dışında tutulmasına yönelik bir inceleme ya da nihai karar verici bir merci bulunmaması önemli bir sorun oluşturmaktadır.
- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu; süre ve uygulama bakımından da işçi sendikacılığına kıyasla önemli farklılıklar içermektedir. Bu farklılıklardan en önemlisi toplu sözleşme görüşmelerinin süre yönüyle belirli ve kısıtlı bir süre zarfında olmasından kaynaklanmaktadır.
- Toplu sözleşme görüşmelerinin; İlgili Kanun'da belirtildiği üzere son rakamı tek yıllarda ve Ağustos ayının ilk iş günü başlaması ve son iş günü tamamlanması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu dahil 1 aylık bir süre zarfında bitirilmesi belirtilmiştir.
- Toplu iş sözleşmesi görüşmeleri ise tarafların anlaşması ya da anlaşamaması durumlarına göre farklılık içeren süre, uygulama ve imkanlara tabi kılınmıştır. Toplu iş sözleşmesi görüşmeleri tarafların serbest ve sosyal diyalog içeren bakış açısıyla tarafların karşılıklı anlayışla yer, gün ve saati ortak belirleyebileceği bir sistemi içermektedir.
- Toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin süresi; ilk toplantı tarihinden itibaren 60 gündür. Anlaşılabilmesi halinde 15 günlük arabulucu devreye girmekte, tarafların anlaşması halinde 6 iş günü daha uzatılabilmektedir. Tarafların arabulucuda anlaşamaması halinde; grev hakkı ve Yüksek Hakem Kurulu'na başvurma hakkı bulunmaktadır.
- Burada en önemli hususlardan birisi de; bu süre zarfında işçi sendikaları ile işveren ya da işveren temsilcileri temsilcileri toplu iş sözleşmesinin her aşamasında anlaşabilmektedir. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ile Kamu İşveren Heyeti uzlaşılama halinde ise kamu görevlileri sendikalarına başvurmakta, 3 defa devreye giren Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nda Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ile Kamu

İşveren Heyetinin tekrar anlaşarak toplu sözleşmeyi imzaladığı görülmektedir.

- Toplu sözleşme görüşmelerinin süresi; hakem kurulu hariç 60 gün olmalıdır. Hakem kurulu süreci, bütçe hazırlama dönemi ve grev hakkının kullanılması da dikkate alınarak süre yönünden genişletilmelidir.
- Toplu sözleşme görüşmelerinin sekreteryaya işlemlerini yürüten Devlet Personel Başkanlığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte kapatılmış, Başkanlığın görev ve yetkileri birden fazla kuruma devredilmiştir.
- Toplu sözleşme tekliflerinin iletilmesinden toplu sözleşme görüşmelerine, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasından tereddütlerin giderilmesine Devlet Personel Başkanlığı önemli sorumluluklar üstlenmekteydi. Başkanlığın kapatılması ile birlikte fiili uygulamalar değişmiş, bazı kurum ve kuruluşlar arasında farklı görüşler oluşmuş, yetki paylaşımında belirsizlikler ortaya çıkmıştır.
- Gerek toplu sözleşme görüşmelerinde gerekse de toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında imzaya yetkili sendika, konfederasyon ve kamu işvereni tarafından sosyal paydaşlığı dikkate alan sekreteryaya kurulmalıdır.
- Toplu iş sözleşmesinde sosyal diyalog denildiğinde sendika, işveren ve devlet üçlüsü ortaya çıkmaktadır. Fakat

toplu sözleşmede hem işveren hem de devlet pozisyonunda yer alan güçlü yapıya karşı kamu görevlileri sendikalarının taraf olma noktasında yetkilerinin kısıtlanarak zayıf bırakıldığı görülmektedir.

- Toplu sözleşme görüşmelerinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nde yetkili olmayan konfederasyonların hem teklif verme hem de toplu sözleşme görüşmelerinde yer alması, temsil olarak güçlü gibi gösterilmek istense de masada yetkili sendika ve konfederasyonları ikame etmeye yönelik bir durum içermektedir.
- Kamu İşveren Heyeti'nde yer alan temsilciler, ilgili yetkili sendikanın tekliflerini anlama ya da hizmet koluna ilişkin sorunların görülmesi noktasında tespit yapamamakta, genel olarak genel olarak yalnızca mali yönden değerlendirmeler yapan bir kurul işlevi görmektedir.
- Toplu sözleşme görüşmelerinde yetkili olmayan konfederasyonların, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurma yetkisi olmamasına rağmen Hakem Kurulu'nda temsil ve oy kullanma yetkisi bulunmaktadır.
- Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun üyelerinin büyük bir kısmını Cumhurbaşkanlığı doğrudan seçmekte, Kurul'un yapı ve sonuç üretme kapasitesi adil bir sonuç üretmemektedir. Toplu sözleşme görüşmelerinde Kamu İşveren

Heyeti tarafından verilen teklifin üzerinde bir artış ya da talepleri karşılamaya, sorunları gidermeye yönelik bir kazanım elde edilmesi zorlaşmaktadır.

- Toplu sözleşme görüşmeleri; gerek kapsam yönünden gerek süre yönünden gerekse de yetkinin temsili yönünden eksiklikler içermektedir. Grev hakkının olmaması sendikal mücadelenin etkili kullanımını etkilemekte, kazanım üretmeyi engellemektedir.
- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu; uluslararası sözleşmelerde de şekliyle kapsam yönünden geniş tutulmalı, kapsamın belirlenmesinde taraflara yetki tanınmalıdır.
- Toplu sözleşme hakkı; tarafların, özgür ve adil bir görüşme sistemi içerisinde, ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesine uygun olarak, mali hakları artırıcı ve sosyal hakları genişletici kararlar alınmasına imkan sağlamalıdır. Süre yönüyle oldukça yetersiz ve çözüm üretme kapasitesini engelleyen görüşme düzeni yerine; süre yönüyle adil ve makul bir zemin inşa edilmelidir. Tarafların, pazarlık sürecine eşit katılımı sağlanmalı, yetkinin etkisizleştirilmesine imkân sağlayan düzenlemelerden kaçınılmalıdır.
- Toplu sözleşme hükümlerinin uygulanma sürecinde imza tarafı sendika ve konfederasyon devre dışı bırakılmamalı, imza taraflarının ortak katılımıyla

uygulamada yaşanan tereddütler giderilmelidir.

- Toplu sözleşme imzalandıktan ya da yürürlüğe girdikten sonra ekonomide yaşanan beklenmedik durum, kazanımların piyasa koşullarında yeterliliğini yitirmesi ve benzeri nedenlerle yaşanabilecek kayıpların önlenmesi içintarafı yetkili sendika/konfederasyon ile toplu sözleşme hükümlerine ilave Ek Protokol yapılmabilmeli, kamu görevlilerinin kayıpları engelleyici uygulamalar hayata geçirilmelidir.
- Toplu sözleşme görüşmeleri dışında kamu görevlilerine ya da kamu personel sistemine ilişkin yapılan palyatif düzenlemeler çalışma hayatında çatışmayı artırmakta, iş barışını bozmaktadır. Kamu görevlilerine ya da kamu personel sistemine ilişkin yapılacak düzenlemelerde toplu sözleşmenin tarafı olan veya ilgili hizmet kolunda yer alan konulara ilişkin, yetkili sendikaların/konfederasyonun rapor – görüş – değerlendirmesine imkân sağlayacak, ortak sosyal paydaşlığı hayata geçirecek düzenlemeler yer almalıdır.
- Hizmet kolu toplu sözleşmeleri; dayanışma aidatını da kapsayacak şekilde yetkili sendika ile ilgili kamu kurum ve kuruluşu arasında gerçekleştirilmelidir. Yetkili sendika üyesi olmayan kamu görevlileri, toplu sözleşme hükümlerinden dayanışma aidatı ödeyerek yararlanmalıdır.

- Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı Yüksek Hakem Kurulu gibi bağımsız ve sürekli olmalıdır. Toplu sözleşmenin hakem kurulu ile tamamlanması durumunda, sözleşmenin

uygulanması noktasında ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesinde öncelikli olarak hakem kurulunun görüşü alınmalıdır.

Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişi ve Tarafları İtibariyle
Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?

Giriş

Giriş

Çalışma hayatının çatışma zemininden uzak olması, devlet tarafından sosyal diyalogun güçlü kılınmasına ve temsil kabiliyeti yüksek örgütlerin hayat bulmasına bağlıdır. Gelişimin, değişimin ve dönüşümün fiili zeminde karşılık bulduğu yapı, oluşum ve olgular; gerek hak ve menfaatlerin gerekse de özgürlüklerin artmasında temel role sahiptir. Sendikalar ise bu döngünün başrolünde yer alma hususunda önemli sorumluluklar üstlenen ve emeğin, emekçinin, alın terinin teslimi noktasında vazgeçilemez ve ikame edilemez pozisyonda yer alan emek örgütleridir.

Türkiye’de çalışma hayatı; kavram, yöntem ve temsil bakımından genel hatlarıyla oluşturulmuş çalışma sistemi bağlamında ya da tabii olduğu istihdam biçimi özelinde iki farklı biçim içermektedir. İşçi ve kamu görevlisi; Sendikal temsilin ve örgütlü mücadelenin kapsam yönüyle tabii olduğu hüküm, uygulama ve kıstasların iki farklı çalışma/istihdam biçimi üzerinden de değerlendirilmesine ihtiyaç vardır.

1995 yılında sendikal örgütlenme mücadelesini yasal zeminde elde eden kamu görevlileri, pazarlık masasının paydaşı, sosyal diyalog mekanizmasının tarafı olma hakkını; 6 yıl sonra 4688 sayılı Kanun’la, toplu sözleşme, grev ve dayanış-

ma aidatı olmaksızın elde etmiştir. 9 yıl aradan sonra Memur-Sen’in 2010 Anayasa Referandumunda aldığı inisiyatif ve verdiği büyük mücadele ile kamu görevlileri sendikaları toplu görüşme sistemin-den toplu sözleşme sistemine geçerek, kamu görevlileri sendikaları için önemli bir kazanım elde etmiştir.

2010 yılında elde edilen toplu sözleşme hakkı ile toplu sözleşme görüşmelerinin süresi boyutuyla 15 günlük bir iyileştirme yapılmasına rağmen mevcut uygulamayla adil, makul ve sürdürülebilir bir toplu sözleşme süresine imkan verilmesi eleştirilerin odak noktasıdır. Benzer toplu sözleşme görüşme sürelerine kıyasla oldukça kısa olan ve kamu işvereni tarafından “oldu bitti” getirilen toplu sözleşme görüşmeleri, çözüm üretme kapasitesi yönüyle önemli bir eksikliğin de içerisinde barındırmaktadır.

22-23 gün süren toplu sözleşme görüşmeleri; 4688 sayılı Kanunun dar bakış açısıyla ve görüşülebilecek tekliflerin kapsamının kısıtlı olması yönüyle ayrıca bir eksik barındırmaktadır. Mali ve sosyal haklar kavramının ilgili Kanunlarda net olarak belirtilmemesi ve özlük hakkı kavramı üzerinden toplu sözleşme tekliflerinin kapsam dışında bırakılması da sendikalar tarafından eleştiri konusu olmuştur.

2012 yılından itibaren, 7 defa gerçekleştirilen toplu sözleşmelerin bazılarında tarafların anlaşması ile Kanun'un kapsamını genişleten maddeler elde edilmiş ve özlük haklarından çalışma şartlarına, hizmet sınıfı değişikliklerinden izinlere birçok başlıkta kazanım sağlanmıştır. Bazı toplu sözleşme görüşmelerinde ise Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ve Kamu İşveren Heyeti arasında kapsam yönüyle tartışmalar yaşanmıştır.

Benzer ülkelerde ve toplu sözleşme görüşmelerinde; taraflara tam yetki kullanımı ve çalışma hayatındaki sorunların çözümü noktasında sorumluluk yüklenirken; ülkemizde kamu görevlileri sendikalarını baskılama ve toplu sözleşme görüşmelerini kısıtlama anlayışına hakim bir tavır sergilendiği görülmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun özellikle devlet-hükümet tarafından süreci belirlenen, taraflar arasında eşitliği göz ardı

eden, taraflar arasında adil bir pazarlık düzeyine imkân sunmayan bir yapısı olduğu görülmektedir.

Kamu İşvereni tarafından palyatif bir çözümle yapılan düzenlemeler, gerek kamu personel sisteminde gerek kamu hizmetlerinin sunumunda gerekse de kamu görevlileri nezdinde önemli sosyal maliyetler üretmektedir. Toplu sözleşme düzeninin ILO normlarına uygun hale getirilmesi, sosyal maliyetin hem azaltılması hem de sosyal paydaşlarla istişari süreçlerin yürütülerek sorumlulukların paylaşılması noktasında önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimler: Toplu sözleşme görüşmeleri, toplu sözleşme süreci, toplu sözleşme kapsamı, toplu sözleşmesinin tarafları, toplu sözleşmenin uygulanması, mali, sosyal ve özlük hakları ile çalışma şartları.

Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişı ve Tarafları İtibariyle
Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?

BİRİNCİ BÖLÜM

4688 Sayılı Kanun Çerçevesinde
Toplu Sözleşme'nin Kapsamı

1. 4688 Sayılı Kanun Çerçevesinde Toplu Sözleşme'nin Kapsamı

Toplu sözleşmeler bağlamında “kapsam” ifadesinin iki anlamı vardır. Birincisi, sendikal mücadelenin temelini oluşturan toplu sözleşme hakkından yararlanacakların “kapsamını” ifade ederken, ikincisi toplu sözleşme görüşmeleri sırasında hangi hükümlerin, hakların ve menfaatlerin “kapsamda” olduğunu belirlemeye yöneliktir. Bu çalışmada, sendika üyeleri ve çalışanlar için mali sosyal ve özlük hakları ile çalışma şartlarından hangilerinin “toplu sözleşme kapsamında” olduğu değerlendirilecektir.

1995 yılında yasal zemine kavuşan kamu görevlileri sendikacılığında, Memur-Sen'in 2001 yılında toplu görüşme sistemi üzerindeki tecrübesi ve 2010 Anayasa Referandumu sürecindeki mücadelesi sayesinde birçok dönüşüm ve yenilik elde edilmiştir. Memur-Sen tarafından eşitlik ilkesi gereği toplu pazarlığın, bütün tarafların ortak katılımıyla gerçekleştirilmesi, kapsamın taraflarca belirlenmesi ve düzenlemelerin paydaşların görüşü alınarak “kör nokta” bırakılmaksızın hayat geçirilmesi gerektiği çeşitli çalışmalar ve raporlarda dile getirilmiştir (Tonbul, 2022, s.213-215).

Toplu sözleşme masasında hem mevzuattan kaynaklanan kısıtlama ve sorunlar hem de kamu işveren ve yöneticileri tarafından teamülde oluşturulmaya çalışan

dar bakış açısıyla; sadece pazarlık süreçleri yönetilmemiş aynı zamanda nelerin mali ve sosyal hak olduğu tartışmaları da yürütülmüştür. Toplu pazarlıkta sadece ücret kazanımını değil çalışma koşullarından taraf ilişkilerine kadar birçok konuyu içeren daha kapsamlı bir pazarlık yöntemi benimsenmesi gerekmektedir (Yıldırım, 2022, s.251). Toplu pazarlığın konularının kanun'da belirtilmiş olması, pazarlıkların hangi düzey esas alınarak yapılacağını ve toplu pazarlıklar sonucu imzalanacak sözleşmenin türünün kanunlarla belirleniyor olması, pazarlığın belirli bir süreyle sınırlandırılması tarafların hareket alanını daraltırken pazarlıklar süresince uygun ve etkin olarak kullanılmasını engellenmiş olmaktadır (Sarioğlu, 2002, s.70-72).

1982 Anayasası'nda çalışma hayatına ilişkin haklar düzenlenmiş ve devlete çalışanların gelir seviyesini yükseltme, iş hayatını güzelleştirme görevi tanımlanmıştır. 1982 Anayasası ilk düzenlendiği tarihte kamu görevlilerinin sendikal hakkına ilişkin düzenleme içermezken daha sonra yapılan değişikliklerle kamu görevlileri bakımından da sendikal örgütlenmeye dönük tanımlamalar yapılmıştır. kamu görevlileri bakımından sendikal örgütlenmeye yönelik tanımlama yapılmıştır. Anayasa'nın 51 inci maddesi ile sendika kurma hakkı düzenlenirken, 53

üncü maddesi ile de toplu sözleşme hakkı düzenlenmiştir. 2001 yılında 4709 sayılı Kanunla Anayasa'nın 51 inci maddesi değiştirilerek, sadece işçilere tanınan sendika hakkı "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir. Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir" şeklinde düzenlenmiş ve kamu görevlilerine de sendika hakkı tanınmıştır. Ardından, 2010 Anayasa Referandumu sonrası 5982 sayılı Kanun ile 1982 Anayasası'nın 53 üncü maddesi değiştirilerek, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır (Şahin , 2021, s.61-77).

Öncelikle, Anayasa'da çalışanlara tanınan toplu sözleşme ve toplu iş sözleşmesi hakkına yönelik kapsam değerlendirmesi yapılması gerekmektedir. Anayasa'nın Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı başlıklı 53 üncü maddesi "İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir. Memurlar ve diğer kamu görev-

lileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. 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." şeklinde düzenlenerek, işçiler ve kamu görevlilerinin sendikal hakları Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur (Anayasa, 1982). Anayasa kamu görevlileri için toplu sözleşmenin kapsamını, katılımcılık esasını ve sosyal diyalog mekanizmasını geniş bir çerçevede dikkate alırken, metinde eşitlik ilkesi göz ardı edilmiştir. İşçi ve kamu görevlilerine toplu sözleşmelerde tanınan haklara yönelik farklılık ve eşitsizliklere ilişkin aşağıda detaylı bir karşılaştırma yapılacaktır.

Anayasa'da toplu sözleşmede sadece mali ve sosyal haklar belirtilmiştir. Anayasa'da toplu sözleşme hakkının tanımlanması ve genel çerçevenin belirlenmesi ile birlikte; ilgili Kanunlarda uygulamaya yönelik daraltıcı ya da kısıtlayıcı hükümlerle toplu sözleşmenin, usul ve esasları belirlenmiştir. Toplu sözleşme hakkının kapsamı Anayasa'da geniş, sosyal paydaş esaslı, katılımcı demokrasi anlayışıyla yansıtılırken kanunlarla bu hakkın kapsamı daraltılmıştır (Akyüz, 2010, s.36-37).

Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hak-

kını ve sendikal haklarını düzenleyen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun Toplu Sözleşme Kapsamı başlıklı 28 inci maddesinin "Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak **katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar. Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.**" hükmü ile toplu sözleşmenin kapsamı belirlenmiştir (4688 sayılı Kanun, 2001, m. 28). Kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme yapması noktasında izin verilen alanlarını yorumlamadan önce işçi sendikalarının toplu iş sözleşmelerinin kapsamına bakılması ve yoruma dayalı karşılaştırma yapılması gerekmektedir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Toplu İş Sözleşmesi ve Çerçeve Sözleşmenin İçeriği başlıklı 33 üncü maddesinin 5 inci fıkrası "Toplu iş sözleşmeleri ve çerçeve sözleşmeler, Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içeremez." şeklinde düzenlenmiştir. Kanun ile geniş bir kapsam, sosyal diyalogun kullanımına elverişli bir sistem ve bütün hakları kapsayıcı olumlu bir görüş metin çerçevesine yer-

leştirilerek uygulama alanına imkân tanınmıştır. Aynı maddenin 2 nci fıkrasında "Toplu iş sözleşmesi, tarafların karşılıklı hak ve borçları ile sözleşmenin uygulanması ve denetimini ve uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak yolları düzenleyen hükümleri de içerebilir." hükmü toplu iş sözleşmesinin kapsamını daha da genişleterek tarafların karşılıklı hak ve borçlarını, sözleşmenin uygulanması ve denetimini ve uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak mekanizmaların da toplu iş sözleşmesi ile belirlenebileceğini ifade etmiştir (6356 sayılı Kanun, m.33).

Diğer taraftan, 6356 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesinin 3 üncü fıkrası "Çerçeve sözleşme, sözleşmenin tarafı olan işçi ve işveren sendikasının üyeleri hakkında uygulanır ve meslekî eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarına ilişkin düzenlemeleri içerebilir." hükmü ile kapsamı ve uygulama alanını istihdam politikaları, iş sağlığı ve güvenliği, mesleki eğitim gibi konuları da toplu iş sözleşmesi kapsamına dahil etmiştir.

4688 ve 6356 sayılı Kanunlar'da yer alan toplu sözleşme ve toplu iş sözleşmesi hakkına ilişkin tanımlama, kapsam ve çerçeveye ilişkin ifadelerin, cümle ve anlam açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. Toplu iş sözleşmesi ile sendikalara ve taraflara kapsam bakımından "Anayasa ve Kanunların emredici hükümlerine aykırı olmamak" şartı getirilmiştir. Kanunla belirlenen hakların geriye yürütülmemesi şartıyla işçi sendikaları ile işverenler ya da işveren sendikalarının toplu iş sözleşmelerinde; temsil hakkı-

na sahip olduğu görülmektedir. Toplu iş sözleşmesinin yetkili tarafı sendikalara; izinlerden çalışma şartlarına, ücretlerden fazla çalışma ücretine, yemek ücretinden ulaşım hakkına birçok mali, sosyal hak ve çalışma şartını içeren geniş bir temsil hakkı tanınmıştır.

Öte yandan, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile toplu sözleşme masasında, hangi konuların, hakların ve başlıkların görülebileceği sınırlandırılmıştır. Özellikle *“katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları...”* ibaresiyle kamu görevlileri sendikalarının sadece mali haklara ilişkin bir alanda serbest bırakıldığı görülmektedir. Diğer taraftan, Kanun’un ilgili maddesinde “sosyal haklar” ifadesiyle Kanunun hangi hakları kapsadığı açıkça belirtilmemiştir.

Sosyal haklara ilişkin 657 sayılı Devlet Memurları Kanun’una bakılarak, konuya açıklık getirilmesi faydalı olacaktır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun Sosyal Haklar ve Yardımlar başlıklı VI Kısmı’nda sosyal haklar ve yardımlar düzenlenmiştir. İlgili Kanun’un 187 inci maddesi ile 213 üncü maddeleri arasında sırasıyla; emeklilik hakları, hastalık ve analık sigortası, yeniden işe alıştırma, ek sosyal sigorta ve yardımlaşma, memurların sosyal tesis ihtiyacı, devlet memurları için konut kredisi, devlet memurları için

konut, öğrenim bursları ve yurtları, aile yardımı ödeneği, doğum yardımı ödeneği, ölüm yardımı ödeneği, tedavi yardımı, cenaze giderleri, giyecek yardımı, yiyecek yardımı ve yakacak yardımı gibi hususlar üzerinde düzenleme yapılmıştır. Emeklilik hakları ve emekli kamu görevlileri; toplu sözleşme hükümlerinden (oransal artış, katsayı ve gösterge bakımından) yararlanırken, toplu sözleşmenin kapsamının dışında tutulduğuna ilişkin toplu sözleşmenin kapsam dışındaki raporundan (*Toplu sözleşme tekliflerine ilişkin komisyon raporunun D Bölümü*) görülmektedir.

Kanunda üzerinde toplu sözleşme yapılabilecek haklar dahilinde sayılmış olmasına rağmen, Kapsamda ifade edilen birçok mali, sosyal ve çalışma şartlarına ilişkin hak ve menfaatin; toplu sözleşme görüşmelerinde **kamu işvereni tarafından dikkate alınmadığı** görülmektedir. Aylık ve göstergeler, makam, temsil, görev tazminatı, harcırah tutarı, fazla çalışma ücreti tutarı, kreş yardımı, evlenme yardımı ve benzeri birçok hüküm toplu sözleşmede kapsam dışında olmamasına rağmen kazanım üretebilecek alt yapı, imkan ve fırsat tanınmamaktadır. Kamu görevlilerinin görevleri sırasında ve görevler nedeniyle düşünce ve kanaat hürriyeti, düşünceyi açıklama hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti, ibadet hürriyeti, siyaset hakkı, çalışma hakkı, örgütlenme hakkı, grev hakkı şeklinde sendikal örgütlenmenin ve özgürlüğün temelini oluşturan hususlarında kapsamda yer almadığını söyleyebiliriz (İnce, 2019,

s.59-61). 4688 sayılı Kanun'da tarafları özellikle kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme tekliflerini ve kapsamını, sınırlayıcı ve kısıtlayıcı hükümlerin yer aldığı görülmektedir.

İşçi sendikalarının gerçekleştirdiği toplu iş sözleşmeleri ile kamu görevlileri sendikalarının gerçekleştirdiği toplu sözleşmeler arasında hem kapsam hem süre hem de süreç yönüyle birçok farklılık bulunmaktadır. İşçi sendikalarının toplu sözleşme kapsamı, kamu görevlileri sendikalarına göre daha geniş, daha özgürlükçü ve daha çeşitli imkanlara sahiptir. Kamu yöneticilerinin, kamu idaresinin ya da kamu işverenin fiili uygulamada ve yorumda 4688 sayılı Kanun'un kısıtlayıcı hükümlerine ilave olarak kısıtlayıcı bakış açısı da bulunmaktadır. (Önder, 2019, s.63-65). Toplu sözleşme görüşmelerinde kamu işvereni tarafından da aynı zamanda mali, sosyal ve özlük hakları artırmaya yönelik kapsam genişletici ve hakları artırıcı bir bakış benimsenmediği görülmektedir.

Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme öznesini oluşturan işçi ve memurların toplu pazarlık süreçlerindeki farklı uygulamalar hakkın özüne dokunmaktadır. Toplu iş sözleşmesi ile işçi ve işveren sendikalar, karşılıklı olarak ekonomik, sosyal durumları ve çalışma şartlarını düzenlemeyi amaçlarken, toplu sözleşme kapsamının sadece mali ve sosyal haklar olarak belirleyerek sınırlandırılması önemli bir kısıtlamayı ve engellemeyi beraberinde getirmiştir (Atay, 2022, s.227).

Toplu sözleşmenin kapsamı, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 98 sayılı Sözleşme'sinde düzenlemiştir. 4688 sayılı Kanun sadece parasal konuları dikkate alarak büyük bir kısıtlama yaparken, ILO 98 sayılı Sözleşmeye göre sadece parasal konular değil, yönetime katılma, disiplin hükümleri, verimlilik konuları gibi çalışma hayatına ve şartlarına bağlı birçok konunun toplu sözleşmenin kapsamına gelmesi gerekmektedir (Kutal, 2010, s.25).

Bazı ülkelerin, sendikal özgürlük ve örgütlü gücün temsili noktasında toplu sözleşmenin kapsamını belirlemeye yönelik yapılan düzenlemelerine bakıldığında ise Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı alanının kısıtlı tutulma gayretinin varlığı dikkat çekilmektedir.

Fransa'da çalışanlar arasında ayırım oluşturulmadan tek bir çalışma kanunu üzerinden sendikal haklara ilişkin düzenleme yapılmış, aynı Kanun içerisinde farklı bir bölümde kamu görevlileri sendikalarına ilişkin düzenleme gerçekleştirilmiştir. Fransa, sendikal örgütlenme ve sendika üyeliği açısından geniş hükümler içeren hatta polislerin dahi sendikaya üye olma hakkından yararlandığı bir ülke konusunda yer almaktadır. Aynı zamanda, kamu idarecileri ile sendikalar arasında müzakere edilecek konuların kapsamı da geniş tutulmuştur. Çalışma organizasyonları ve tele çalışma organizasyonları, çalışma kariyer planları ve terfiler, mesleki eğitim ve devamlı mesleki eğitim, sosyal çalışmalar ek sivil savunma işlemleri, çalışma alanında kullanılacak olan mes-

leki sağlık ve güvenlik, temizlik kuralları, engelli personelin işe alınması konusundaki çalışmalar, kadın veya erkekler arasındaki mesleki eşitlik, müzakereye konu olabilecek başlıklar arasında sıralanmış ve geniş bir müzakere süreci tanınmıştır (Cindemir, 2017, s.555-558). Fransa'da toplu sözleşmenin kapsamı sözleşmeyi imzalayanlar tarafından belirlenmektedir (Code du Travail).

Almanya'da kamu görevlileri sendikaları bağlamında da sosyal sorumluluğu ve sosyal diyalogu esas alan bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Devlet memurlarının hakları, çalışma şartları, eğitimi ve benzeri düzenlemelerin hazırlanmasında sendikaların aktif rolü bulunmaktadır. Diğer taraftan, ilgili konularda kanuni düzenlemeler yapılmadan önce sendikalar ile istişare etme yükümlülüğü getiren düzenlemeler yapılmıştır (Şenver, 2012, s.57-59).

ILO'nun 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerini imzalamayan Amerika Birleşik Devletleri'nde çalışma şartlarının düzenlenmesi kanunlarla değil sendikaların yapmış oldukları sözleşmelerle bağlayıcılık kazanmaktadır. ABD'de gerçekleştirilen toplu iş sözleşmeleri, ayrıntılı ve detaylı çalışmalarla kapsamı genişletilmiş ve uzlaşmazlığın önlenmesi, karışıklığın giderilmesi amaçlanmıştır (Korkusuz & Korkusuz, 2022, s.120-121).

Kamu çalışanlarının yasal statüsünü belirleyen ve ülkemizden farklı olarak idare hukukuna sahip olmayan Birleşik Krallık'ta da benzer bir düzenleme gözükmektedir.

Kurullarda memur sendikaları ile devlet idaresinden katılanların "eşit sayıda" temsil edildiği görülmektedir. Görüşmelerde; ücretler, çalışma saatleri, yıllık izinler, emeklilik ve çalışma koşulları toplu sözleşmenin kapsamında yer almakta olup, kapsam, uygulama ve sosyal taraflarla ortak karar alma süreçleri de etkili bir biçimde kullanılmaktadır (Cindemir, 2017, s.558-560).

Benzer örnekler üzerinden, sendikal mücadelenin güçlendirilmesine imkan sağlayacak düzenlemelerin somut örneklerine başka ülke ve bölgelerde de rastlanabilmektedir. Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığının temel esaslarını oluşturan ve toplu sözleşmenin kapsamı ile toplu sözleşmenin hükümlerinden yararlanacakların kapsamını dar bakış açısıyla hazırlayan ve sendikaların elinin güçlendirilmesini engelleyen görüş bulunmaktadır.

Türkiye, ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesi'ni 1952 yılında onaylamış olmakla birlikte, ilgili sözleşmenin 6 ncı maddesi, "*devletin idaresinde görevli olan kamu görevlilerinin*" konumunu ilgilendirmedini belirtmiş, ILO Uzmanlar Kurulu ise bu hükmü yalnızca Devletin idaresinde görev alan kamu görevlilerini hariç tutacak şekilde yorumlamıştır. Bu istisna dışında, devlet, kamu teşekkülleri ve özerk kamu kurumlarınca istihdam edilen diğer tüm kişilerin, Uzmanlar Kuruluna göre diğer çalışanlarla aynı biçimde 98 No'lu Sözleşmedeki güvencelerden yararlanmaları ve maaşları dâhil olmak üzere istihdam koşullarını ilgilendiren konularda toplu

sözleşme görüşmelerine katılma hakkına sahip olmaları gerektiğini belirtmiştir. Kamu yöneticileri tarafından tek taraflı olarak toplu sözleşmelerin uygulama alanının bizdeki gibi sınırlanması ILO normlarına aykırıdır. Örgütlenme Özgürlüğü Komitesinin kararlarına genel olarak baktığımızda kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkına ilişkin bazı değerlendirmeler karşımıza çıkmaktadır. 98 sayılı Sözleşmenin 4 üncü maddesi hem özel sektöre hem de devletleştirilmiş işletmeler ve kamu organlarına uygulanmasını, devlet idaresi temsilcisi sıfatıyla hareket etmeyen kamu çalışanları ve memurlar, işverenleriyle özgür ve gönüllü müzakerelerde bulunabilmesini, devlet yönetiminde olanlar haricinde tüm kamu hizmetleri çalışanlarının, toplu pazarlık haklarından yararlanması gerektiğini ve kamu hizmetlerinde çalışma sürelerinin ve koşullarının belirlenmesiyle ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözülmesinin bir aracı olarak toplu pazarlığa öncelik verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Diğer taraftan, ücretler, çalışma saatleri, izinler ve çalışma koşulları gibi hükümleri düzenleme yetkileri olduğu saptayan yasalar, bu düzenlemeler toplu sözleşmeler içinde yapılması gerektiğini belirtmektedir (Yıldırım, 2022, s.248-251).

Toplu sözleşmede sadece bazı ödeme kalemlerinin gösterge ve katsayılarının belirlenmesi ve sınırlı bazı sosyal hakları kapsamaması, uygulamada çıkan belli başlı sorunlardan olduğu görülmektedir (Urhan & Sayan Özkal, 2020, s.94). İşçi

sendikalarında olduğu gibi toplu sözleşme masasında da hangi konuların görüşülebileceği konusunda kapsamın genişletilmesi, kanun niteliğinde olan toplu sözleşme hükümlerinin mevzuat noktasında da güncellenerek; Anayasa ve Kanun'a aykırı olmayacak şekilde başta özlük hakları olmak üzere çalışma şartlarına ilişkin hükümlerin eklenmesi gerekmektedir.

Bu hususlardan hareketle, çalışmanın bu bölümünde kamu görevlilerinin haklarına ilişkin sınıflandırmalar yapılarak hangi hakların mevcut düzende toplu sözleşme kapsamında olduğu ve hangilerinin toplu sözleşme kapsamına alınması gerektiği değerlendirilecektir. Değerlendirme yapılırken benzer ülke örneklerine de yer verilecektir.

1.1. Kamu Görevlilerinin Mali Hakları

Diğer çalışanlardan farklı olarak, kamu görevlilerinin maaş ve ücretleri; çıplak, net, brüt gibi kavramlar üzerinden belirlenmemektedir. Maaş kavramı, genellikle kamu görevlilerine, emeklilere, dul ve yetimlere yapılan aylık ödemeyi ifade etmektedir. Ücret, belirli bir süre çalıştıktan sonra elde edilen gelir anlamına gelirken; maaş çalışacağı ayın ücretini önden almak anlamına gelmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 164 üncü maddesi "*Memurlara aylıkları her ayın başında ödenir.*" ibaresiyle aylıkların çalışmadan önce peşin olarak ödenmesi düzenlenmiştir.

Kamu görevlilerinin maaş ve aylıkları; kadro, unvan, hizmet sınıfı, eğitim durumu, istihdam biçimi, çalıştığı bölge ve diğer ödemeleri içeren hem kariyer odaklı hem de yükselme esaslı bir ödeme biçimini öngörmektedir. Mali haklar, ücrette esas unsurları içeren, parasal olarak karşılığı bulunan ödemeler toplamıdır. Kamu görevlisi, kadrolu ve sözleşmeli personel olarak iki grupta yer almaktadır. Kadrolu ve sözleşmeli personelin maaş ve ücretleri; farklı ödeme ve vergilendirme yöntemleriyle birbirinden ayrılmaktadır.

Kadrolu kamu görevlileri için geçerli olan sabit ödemeler; aylık gösterge, ek gösterge aylığı, taban aylığı, kıdem aylığı, yan ödeme aylığı, ek ödeme, özel hizmet tazminatı ve 7456 sayılı 6/2/2023 Tarihinde Meydana Gelen Depremlerin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpların Telifisi İçin Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi İhdası İle Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu görevlilerine ödenen 15.965 gösterge rakamı (net 8.077 ₺) ilave ödeme olarak sıralanabilir. Kamu görevlilerinin aylık/maaş unsuruna esas ödemeleri birden fazla Kanunda düzenlenmiştir. Kadrolu kamu görevlisinin maaş/aylık unsurları genel itibariyle aşağıda belirtildiği şekilde hesaplanmaktadır.

1.1.1. Genel Olarak Mali Haklar

Aylık gösterge; 657 sayılı Kanun'un 43 üncü maddesinin (A) fıkrasında her de-

rece ve kademedeki kamu görevlisinin aylıklarının hesaplanmasında kullanılacak gösterge olarak düzenlenmiştir. Aynı Kanunun 36 ncı maddesinin Ortak Hükümler başlıklı bölümünün (A) fıkrasına ekli tabloda, sınıfların öğrenim durumlarına göre giriş ve yükselebilecek derece kademeleri gösterilmiştir. Kamu görevlilerinin eğitim durumuna göre işe giriş ve dereceleri bu tabloya göre belirlendikten sonra her 3 yıl için derece yükselmesi(dikey) ve her yıl için kademe ilerlemesi (yatay)verilmektedir.

Ek Gösterge Aylığı; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 43 üncü maddesinin (B) fıkrası *"...personelin aylıkları; hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak bu kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanır."* ve 154 üncü maddesi ile personel kanunlarında düzenlenen ek gösterge rakamı ile aylık katsayısı çarpımı sonucu bulunacak tutarda ek gösterge aylığı ödenir şeklinde düzenlenmiştir.

Taban Aylığı; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1 inci maddesinin birinci fıkrası kapsamında, en alt memurluktan en üst memurluğa eşit ödenmesi ön görülen düzenlemeyi içermektedir. 1000 gösterge rakamının taban aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda memuriyet taban aylığı ödenmektedir.

Kıdem Aylığı; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1 inci maddesinin

ikinci fıkrası gereğince; her bir hizmet yılı için 20 gösterge rakamının aylık katsayısı çarpımı sonucu bulunacak tutar karşılığında ve 25 yılı geçmeyecek şekilde ödenmesi öngörülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152 nci maddesinde kamu görevlilerine ödenecek Zam ve Tazminatlar (*Özel Hizmet Tazminatı, Eğitim, Öğretim Tazminatı, Din Hizmetleri Tazminatı, Emniyet Hizmetleri Tazminatı, Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet Tazminatı, Denetim Tazminatı, Adalet Hizmetleri Tazminatı*) gibi tazminatları içerecek şekilde geniş bir düzenleme yapılmıştır.

Yan Ödeme Aylığı; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152 nci maddesinde düzenlenen "Zamlar" başlığı altında **"iş güclüğü zammı, iş riski zammı, mali sorumluluk zammı ve temininde güçlük zammı"** olarak; işin güclüğüne, tehlikesine, hesap verilebilirliğine ve belli yerlerde ve temininde güclüğüne göre düzenlenmiştir. Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı'nın I sayılı Cetvelinde hizmet sınıfı, kurum-kuruluş, unvan ve kadro derecesine göre ödeme yapılacağı düzenlenmiştir. İlgili Cetvelde belirtilen gösterge rakamları ile yan ödeme katsayısı çarpımı sonucu bulunacak tutarda yan ödeme aylığı ödenmektedir.

Özel Hizmet Tazminatı; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152 nci maddesinde düzenlenen "Tazminatlar" başlığı altında (*Özel Hizmet Tazminatı, Eğitim, Öğretim Tazminatı, Din Hizmetleri*

Tazminatı, Emniyet Hizmetleri Tazminatı, Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet Tazminatı, Denetim Tazminatı, Adalet Hizmetleri Tazminatı) düzenlenmiştir. Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı'nın II ve III sayılı Cetvelleri uyarınca hizmet sınıfı, kurum-kuruluş, unvan ve kadro derecesi itibariyle özel hizmet tazminatı ödenmektedir. Ayrıca İlgili Bakanlar Kurulu Kararı'na ekli Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dereceleri başlıklı IV sayılı Cetvel'de il-ilçe bazlı yörelere düzenlenmesi yapılmış ve özel hizmet tazminatı tutarına ilave edilecek oranlar düzenlenmiştir.

Ek Ödeme; 2011 yılında yürürlüğe konulan 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen I sayılı Cetvel'de ek ödeme oranları düzenlenmiştir. Ek ödemeler, hizmet sınıfı, unvan ve kadro derecesine göre belirlenmiş olan oranlar üzerinden en yüksek Devlet memuru aylığına (ek gösterge dahil) uygulanması suretiyle belirlenmektedir.

İlave Ödeme; Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın 11.05.2023 tarihinde yaptığı konuşmada "en düşük kamu görevlisi maaşını 22.000 ₺'ye çıkaracağız." ifadesinden sonra 2023 Temmuz ayında ilave ödemenin düzenlenmesi yapılmıştır. Yapılan düzenleme ile kamu görevlilerine 15.965 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda ilave ödeme yapılması öngörülmüştür.

Yukarıda ifade edilen ödemeler; kamu görevlileri için ortak ödeme unsuru olmakla birlikte; unvana, kadroya, hizmet sınıfına, çalışma süresine, görev niteliğine, sorumluluğuna ve makamına ilişkin farklı ödeme unsurları da bulunmaktadır. Kamu personel sistemi, genel itibariyle hizmet süresi, kariyer, planlama, yükselme, unvan değişikliği ve benzeri değişimlerle kariyer-liyakat odaklı bir sistemdir. Ek ders, nöbet ücreti, döner sermaye ödemesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, makam, temsil, görev tazminatı gibi hizmet sınıfı esaslı ve görev-unvan bazlı ödemeler de bulunmaktadır.

Toplu sözleşmenin kapsamında belirtilen fazla çalışma ücreti, harcırah makam, temsil, görev gibi tazminat ürlerine de değinmekte fayda vardır. Öncelikle fazla çalışma ücreti ve harcırah tutarları, toplu sözleşme kapsamında olmasına rağmen bütçe kanunu ile belirlenmekte, toplu sözleşme teklifleri arasında yer verilmesine rağmen toplu sözleşme masasında bağitlanmamaktadır. 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve Bağlı Cetvellerine bakıldığında fazla çalışma ücreti ve harcırah tutarlarının burada belirlendiği görülmektedir.

Fazla Çalışma Ücreti; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Fazla Çalışma Ücreti başlıklı 178 inci maddesinde fazla çalışma ücretinin; günlük çalışma saatleri dışında, salgın hastalık ve tabii afetler gibi olağanüstü hallerin olması durumunda, fabrika, atölye, şantiye, işletme gibi yerlerde İş Kanununa tabi olarak işçi çalıştıran kurumlarca hizmetin gereği

olarak işçi ile birlikte çalışma saatleri ve günü dışında çalışmanın zorunlu bulunduğu hallerde ödeneceği belirtilmiştir. Fazla çalışma ücretleri, 2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun K-Cetveli'nin III. Fazla Çalışma Ücreti başlığı altında saat başına 10,10 ₺ olarak belirlenmiştir. İşçilerde fazla çalışma ücreti, çalışma süresinin bir saat başına düşen miktarının %50 artırılması sonucu bulunurken, kamu görevlilerinde bu tutar çok düşük ve maaş/aylık kavramından bağımsız kalmaktadır. Diğer taraftan, fazla çalışma ücreti tutarı; toplu sözleşmenin kapsamında olmasına rağmen toplu sözleşme masasında değil, Bütçe Kanunu içerisinde belirlenmektedir.

Harcırah; 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 3 üncü maddesinde *"Bu Kanuna göre ödenmesi gereken yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masraflarından birini, birkaçını veya tamamını kapsar"* olarak tanımlanmıştır. Kurumlarından geçici bir vazife ile görevlendirilenlere veya kamu görevlisinin vefatı halinde aile fertlerine, gündelik, yol masrafı ve yer değiştirme masrafı gibi adlar altında ödenmektedir. Yurtiçinde verilecek gündeliklerin miktarı 6245 sayılı Kanunun 33 üncü maddesinin a fıkrasında belirtilmiş olup, miktarın her yıl bütçe kanunları ile tespit edileceği ifade edilmiştir. Harcırahların farklı kanunlarla belirlenmesi, toplu sözleşme kapsamını daraltmakta, masaya ve taraflara tam yetki vermemektedir. 2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun H-Cetveli'nde verilecek gündelik tutarları kamu gö-

revlileri için ek gösterge ve aylık/kadro derecesine göre belirlenmiştir. Yatacak yer temini tutarları da 10 gün için gündelik miktarının %50 artırımlı tutarı, takip eden 80 günü için %50'sinin ve takip eden 90 günü için %40'ının ödeneceği belirtilmiştir. Bütçe Kanununda belirlenen bu tutarların, piyasa gerçekliğinden ve ekonomik gerekçelerden uzak olduğu görülmektedir.

Makam Tazminatı; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 26 ncı maddesinde *"Bu Kanuna ekli IV sayılı cetvelde unvanları yazılı görevlerde bulunanlara hizalarında gösterilen gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda makam tazminatı ödenir."* olarak düzenlenmiştir. İlgili Kanunun IV sayılı Cetvelinde üst düzey yöneticiler, başkanlıklar, müşavirler, mülki idare amirleri, daire başkanları, bazı il müdürleri, il idare kurulu üyeleri, vali yardımcılar, teftiş, denetim veya inceleme yetkisine sahip merkez denetim elemanları, iç denetçiler ve Cetvelde belirlenen diğer unvanlara ilişkin tazminat göstergesi belirlenmiştir. Burada belirlenmiş bulunan makam tazminatı göstergelerinin, memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda makam tazminatı tutarı ödenmektedir.

Temsil Tazminatı; Temsil tazminatının mevcut dayanağı 4505 sayılı Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanun'dur. 4505 sayılı Kanuna dayanarak hazırlanan Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu

Kararı gereğince makam veya yüksek hakimlik tazminatı alanlara, hizalarında gösterilen gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda temsil tazminatı ödenmesi öngörülmüştür. 30.000 gösterge rakamının memur aylık katsayısı sonucu bulunacak tutarı geçmemek üzere, makam veya yüksek hakimlik tazminatı göstergesine karşılık belirlenen temsil tazminatı göstergesi üzerinden ödenmektedir.

Görev Tazminatı; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1 inci fıkrasının (c) bendi kapsamında temsil tazminatı almayan personelden, 7.000'den daha düşük göstergeler üzerinden makam veya yüksek hakimlik tazminatı öngörülen kadrolara atanmış olanlara, 15.000 gösterge rakamını geçmemek üzere Cumhurbaşkanınca tespit edilecek gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.

Kamu görevlilerine, yukarıda bahsedilen ödeme ve tazminatlara ilave olarak istihdam biçimine, çalışma şartlarına, görev ve sorumluluklarına binaen farklı ödemelerde yapılmaktadır. Diğer taraftan yukarıda açıklanan ödemeler, kadrolu kamu görevlisi için hesaplanmakta olup sözleşmeli personel için farklı bir maaş/ücret sistemi bulunmaktadır. Sözleşmeli personele verilen ek ödeme ve ilave ödeme (2023 Temmuz ayında düzenlenen) kamu görevlisine verilen ile aynı olmakla birlikte sözleşme ücreti üzerin-

den maaş/ücret hesaplanmasına tabii tutulmaktadır.

Yukarda belirtilen unsurlar, ilgili kanunlarında düzenlendiği üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Genelge'de belirtilen aylık katsayı, memuriyet taban aylığı ve yan ödeme katsayısı rakamlarından birisiyle çarpımı sonucu bulunmaktadır. 2024 yılı Ocak-Haziran (dahil) genelgesi 05.01.2024 tarihinde yayımlanmıştır (2024 Yılı Ocak Ayına Ait Mali Ve Sosyal Haklara İlişkin Genelge, 2024).

1.2. Kamu Görevlilerinin Sosyal Hakları

Sosyal haklar, bireylerin yaşam alanında ihtiyaç duyduğu sosyo-ekonomik gereksinimlerin karşılanması amacıyla devletten bir nevi talep yönünde niteliğe sahip olan haklar bütünüdür (Seyyar, 2008, s.444). Sosyal haklar çalışma hayatında; çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sendikal örgütlenme hakkı, toplu sözleşme ve grev hakkı, sağlık, barınma ve benzeri haklar olarak sıralanabilmektedir (Candır & İslamoğlu, 2014, s.40-43). Sosyal haklar, kavram ve anlam bakımından geniş bir uygulama zeminine hitap etmektedir. Sosyal politika ile iç içe geçmiş olan bu hak türü, günlük hayatta ve çalışma hayatında değişik anlam ve anlamlara karşılık gelebilmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun Top-

lu Sözleşmenin Kapsamı başlıklı 28 inci maddesi *"Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar."* şeklinde düzenlenmiştir (4688 sayılı Kanun, m.28).

Diğer taraftan, sosyal haklara yönelik, Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı 1989 yılında Strasburg Zirvesi'nde bazı ülkelerin itirazları sonucu bağlayıcılığı olmadan kabul edilmiştir. Topluluk şartı, çalışma koşullarının ekonomik ve sosyal olarak dengeli bir şekilde büyümesini ve gelişmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Belgede sosyal haklar; serbest dolaşım hakkı, istihdam ve ücret hakkı, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi hakkı, sosyal koruma hakkı, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık ve sözleşme hakkı, yönetime katılma hakkı, çocukların korunma hakkı, gençlerin korunma hakkı, yaşlıların korunma hakkı, mesleki eğitim hakkı, engellilerin korunma hakkı olarak sıralanmıştır (Şahin vd., 2021, s.51-52).

1.2.1. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda Sosyal Haklar

657 sayılı Kanun'un Sosyal Haklar ve Yardımlar başlıklı VI Kısımı kamu görev-

lilerinin sosyal haklarını ve yardımlarını belirtmektedir. İlgili kısım;

- Emeklilik hakları, (Madde 187)
- Hastalık ve analık sigortası, (Madde 188)
- Yeniden işe alıştırma, (Madde 189)
- Ek sosyal sigorta ve yardımlaşma, (Mülga Madde 190)
- Memurların sosyal tesis ihtiyaçları, (Madde 191)
- Devlet memurları için konut kredisi (Madde 192)
- Devlet memurları için konut (Madde 193)
- Bazı devlet memurları için konut tahsis (Mülga Madde 194)
- Mahrumiyet yeri ödeneği (Mülga Madde 195)
- Ödeme usulü ve mahrumiyet yeri derecesi (Mülga Madde 196)
- Miktarı (Mülga Madde 197)
- Mahrumiyet yeri ödeneğinin ödenme usulü (Mülga Madde 198)
- Öğrenim bursları ve yurtları (Madde 199)
- Sınıfta kalan çocuklar için burs verilemeyeceği (Madde 200)
- Mahrumiyet yerinden başka yere atanan, ölen, emekliye ayrılan burs haklarının devamı (Madde 201)

- Aile yardımı ödeneği (Madde 202)
- Aile yardımı ödeneğinin ödeme usulü (Madde 203)
- Aile yardımı ödeneğine hak kazanma (Madde 204)
- Aile yardımı ödeneği hakkını kaybetme (Madde 205)
- Çocuk için aile yardımı ödeneği verilmeyecek haller (Madde 206)
- Doğum yardımı ödeneği (Mülga Madde 207)

olarak sıralanmıştır (657 DMK md.187-207). Yukarıda sıralanan maddelerin bir kısmı yürürlükten kaldırılarak mülga olmuş, bazı maddelerin ise içerik, uygulama ve düzenlemelerinin farklı Kanunlarda düzenleneceği belirtilmiştir.

Diğer taraftan, sosyal ve ekonomik haklara ilişkin Anayasa 65 inci maddesinde *"Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir."* hükmü ile devletin görevlerini yerine getirirken mali kaynakların yeterliliği ölçüsünü dikkate alacağı öngörülmüştür. Devlet ya da hükümet tarafının, Anayasa'da belirtilen görev ve sorumluluğu üstünden atabilecek somut olmayan verilere dayanak oluşturacak hususlara sahip olduğu görülmektedir. Toplu sözleşme pazarlıkları sırasında kamu işveren heyeti, sosyal haklara ilişkin talepleri karşılama noktasında ölçüt koymaksızın mali imkanların

bulunmadığını ifade edebilecektir. Bu durumun önlenmesi, pazarlık sürecinin etkili kullanılması açısından bu hususların objektif olarak belirtilmesi gerekmektedir (Atay, 2010, s.51-52).

Kamu görevlilerinin sosyal haklarının geliştirilmesi ve artırılması toplu sözleşmeye bağlanmış olsa da toplu sözleşme teklifleri içerisinde yer alan birçok sosyal hak toplu sözleşme kapsamı dışında tutulmuştur. Bununla birlikte, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarında bu konuların görüşülmesi ve çözüm üretilmesi sendikalar tarafından dile getirilmiştir. Oysa, KPDK ve KİK kurullarının katılımcıları ve yetkileri belirlenmiş, sosyal hakların toplu sözleşme de görüşülebileceği açıkça belirtilmiştir. Sosyal haklar kavramının içerisinde doludur olması gerekmektedir (Polat, 2018, s.88).

Sosyal haklar kavramının; açık, net ve somut olarak açıklanmasının akabinde, tarafların pazarlık müzakerelerinde görüşebilmesine imkan sağlayacak anlaşılabilir bir tanımlama yapılması gerekmektedir. Emeklilik hakkı, 657 sayılı Kanun'da sosyal hak olarak tanımlansa da emeklilik hakkının farklı kanunlarda düzenlemesi ihtiyacı doğmuştur. Müzakerelerinde ise emeklilik hakkına ilişkin tekliflerin hem toplu sözleşme kapsamı dışında olduğu belirtilmiş hem de özlük hakkı olduğu ifade edilmiştir. Diğer taraftan, mali ve sosyal hakların görüşülmesi toplu sözleşme çerçevesi açısından yetersiz olup çalışma şartları ile özlük haklarının toplu pazarlık/sözleş-

me süreçlerinde ele alınması gerekmektedir (Eğin, 2023, s.73-74).

Anayasa'nın 128 inci maddesinde de açıkça; *"memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."* hükmü ile kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir. İfade bakımıyla geniş olarak tanımlanan, toplu sözleşme masasına ve taraflarına geniş yetki sunan hem Anayasa'nın ve 4688 Sayılı Kanun'un ilgili maddelerinin, uygulama içerisinde kamu işvereni tarafından gerekçeli/gerekçesiz olarak soyut bir biçimde daraltıldığı görülmektedir.

1.3. Özlük Hakları

Anayasa'da ifade edilen ve kamu görevlilerini etkileyen bir hususa daha değinmekte fayda var. Özlük hakkı kavramına yönelik, personel düzenlemelerinde ve teşkilat kanunlarında açık ve net bir tanım, bulunmamasına rağmen, Anayasa'da "diğer özlük işleri" şeklinde geniş bir ifade yer almaktadır. bulunmamasına rağmen Anayasa'da "diğer özlük işleri" ifadesiyle geniş bir şekilde ifade edilmiştir. Personel mevzuatına yönelik kanunlarda, lafzi yorumdan hareketle, görev aylıkları, derece yükselmesi, kademe ilerlemesi ve benzeri ödenekler sıralandıktan sonra "ve diğer özlük hakları" kavramıyla birlikte önceden sayılan hakların da öz-

lük hakları kapsamına girdiği anlaşılmaktadır. Özlük hakkına dair ifade, cümle ve açıklamaların sonunda “verilir” ya da “ödenir” ibaresinin kullanılmasıyla da mali bir hak mı sosyal bir hak mı olduğu konusunda çelişkiler bulunmaktadır. Danıştay bir kararında, özlük hakkı kavramına; aylık, ödenek, ilerleme ve yükselmelerin de dahil olduğunu belirtmiştir. Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğünde özlük hakkını, “genel memur statüsü içinde kişinin, kanunların öngördüğü biçim ve koşullarla kazandığı her türlü hak” olarak tanımlanmaktadır (Koçak, 2021, s.270-274).

Özlük hakkı kavramı, görüldüğü üzere literatürde ve kanunlarda açıkça düzenlenmemiş, bir bütün olarak kamu personelinin kapsayan unsurların tamamı olarak nitelendirilmiştir. Toplu sözleşme görüşmelerinde, kamu işveren tarafı da bu belirsizliği kullanarak, birçok teklifin kapsam dışında olduğunu belirterek görüşmelerin içeriğine almamıştır. Örneğin, derece-kademe ilerlemesi özlük hakkı olarak nitelendirilmiş ve toplu sözleşme kapsamında düzenlenememiştir.

Fakat, 3. Dönem Toplu Sözleşme’nin 28 inci maddesi “İlave Derece Verilmesi” başlığı altında kamu görevlilerine, 2/2/2005 tarihinden sonra göreve başlayan kamu görevlilerine ilave bir derece verilmesi sağlanmıştır. Özlük hakkı kavramı, kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin birçok unsuru içerdiği gibi görev, nitelik ve kariyere ilişkin de birçok unsur içerisindedir barındırmaktadır.

Konunun açıklığa kavuşması için, toplu sözleşme kapsamına yönelik ortaya konan dar bakış açısını bir başka örnek ile ifade etmek gerekir. Kamu görevlileri sendikacılığında masanın yetkili konfederasyonu sıfatındaki Memur-Sen’in 7. Dönem Toplu Sözleşme görüşmelerinde teklif etmiş olduğu maddelerden bazıları kapsam dışı (özlük hakkı) olduğu gerekçesiyle görüşmelerde dikkate alınmamıştır.

Kamu Görevlilerinin Geneline İlişkin Memur-Sen Konfederasyonunun 7. Dönem Toplu Sözleşme Tekliflerine dair Komisyon Raporu’nun D Bölümü (Toplu Sözleşme Kapsamında Görüşülmesi Konusunda Uzlaşılamayan Teklifler) başlığı altındaki bazı maddeler;

- Doğum yardım ödeneği,
- Emekli kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları,
- Sosyal yardımların kapsamı,
- Mobbing,
- Dinlenme hakkı ve izinler,
- Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavları,
- Kamu görevlilerinin anayasal haklarını kullanması ve teminat altına alınması,
- Emeklilik hakları, ikramiye ve maaş,
- Kalkınmada öncelikli yörelerde geçen çalışma süreleri ile disiplin cezası almaksızın geçirilen süreler için ilave bir kademe verilmesi,

- Yarım zamanlı çalışma hakkından fiilen yararlanma imkanı,
- Disiplin cezası affı

şeklindedir. Bu ve bunun gibi birçok teklif, kamu işverenin dar kapsamlı bakış açısı ve tek taraflı karar mekanizmasıyla toplu sözleşme görüşmelerinde ve pazarlık süreçlerinde müzakereye dahil edilmemiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu; kamu işverenin dar bakış açısıyla yorum gayreti, kapsamı daraltma ve kısıtlama mücadelesi sebebiyle sendikal örgütlenmenin, mücadelenin ve sendikal kazanımın önünde büyük bir engel olarak durmaktadır. Kanun yapıcıların boş bıraktığı kısımlar ya da tarafların inisiyatifi ile üyelere ve kamu görevlilerine ilave mali, sosyal, özlük hakları ile çalışma şartlarına ilişkin hususlarda kazanım üretilmesinin önü kesilmiş ve engellenmiştir.

Fransa’da yapılan toplu sözleşmenin adını maaş bordrosunda görmek mümkündür (Code du Travail). Toplu sözleşmede elde edilen hakların, kamu görevlilerinin maaş bordrolarında ayrı bir cetvel açarak düzenlenmesi de hem sendikal örgütlenmeyi güçlendirecek farklılığın ortaya konulması hem de sendikal mücadele sonrasında elde edilen hakların maddi karşılığı üyeler tarafından görülmesi bakımından önemlidir.

Diğer taraftan, yukarıda gerek uluslararası mevzuat ve sendikal görüşlerin

sentez edilmesi gerekse de işçi-kamu görevlisi sendikal anlayışının karşılaştırması sonucunda görülmektedir ki; kamu görevlileri sendikalarına pazarlık süreçlerinde sadece belirli haklara ilişkin toplu sözleşme kapsamı belirlenmiştir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Anayasa ve Kanunlara aykırı olmamak üzere çalışanların mali, sosyal ve çalışma şartlarına ilişkin haklarını artırma yetkisi verirken, 4688 sayılı Kanun sadece sayılan konuların kamu görevlileri sendikalarının pazarlık konusu yapmasını belirlemiştir. Bu kısıtlayıcı bakış açısı, dar kapsam yorumları ve pazarlık masasını olumsuz etkileyecek mevzuat uygulamaları evrensel ilke ve normlara uygun hale getirilerek genişletilmelidir.

1.4. Mali ve Sosyal Haklar Dışındaki Toplu Sözleşme Kazanımları ve Toplu Sözleşmenin Kapsamı Dışında Olduğu İddia Edilen Durumlarda Uyuşmazlığın Çözümü

Toplu sözleşme hükümleri; 2 yıl geçerliliği olan belirli süreli kazanımlardır. Yürürlük süresi sınırlandırılmış olan düzenleyici işlemler, Danıştay kararlarında da yer verildiği gibi dönemsel düzenleyici işlemler olarak ifade edilip, idare hukuğu anlamında da geçici idari işlem olarak sınıflandırılmaktadır (Kağıtçıoğlu, 2012, s.278). Toplu sözleşme hükümleri belirli süre uygulansa da (sözleşme süresi ile bağlantılı olarak) çalışma şartlarına, özlük haklarına hatta emeklilik hakkına (aylığı-

na) dair hükümleri de içerebilmektedir.

Toplu sözleşmelerde; gerek Anayasa'da gerekse de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda belirtilen kapsamın dışında birçok konuya ve kazanıma yer verilmiştir. Anayasa'da toplu sözleşmenin kapsamı daha geniş tanımlanırken ve engelleyen bir hüküm bulunmazken, Kamu İşveren Heyeti tarafından da dar bakış açısıyla yorumlanarak kapsam dışında tutulduğu görülmüştür (Kayar, 2018, s.38).

2023 Ağustos ayı Toplu Sözleşme Görüşmeleri dahil toplamda 7 toplu görüşme gerçekleştirilmiştir. Genel ve Hizmet Kolları toplu sözleşmelerinde;

- Emekli olanlara ödenen tazminat,
- Geçici personelin çalışma süreleri,
- İtfaiyeci kadrosunun hizmet sınıfı,
- İlave derece verilmesi,
- Fiili hizmet süresi zammı,
- Cuma namazı izni,
- Tazminat Yansıtma Oranları,

- Hac izni,
 - Ek gösterge çalışması,
 - Kamu Görevlileri Sendikaları Ve Toplu Sözleşme Kanunu,
 - Yiyecek yardımı,
 - İLKSAN üyeliğinin isteğe bağlı hale gelmesi,
 - Büyükşehir belediyelerine bağlı genel müdürlük daire başkanlarının ek göstergesi,
 - Sağlık hizmetleri sınıfı,
 - Koruyucu giyim yardımı,
 - Kahvaltı yardımı,
 - Lisans tamamlama,
- vb. başlıklar altında çalışma süresinden izinlere, ek göstergeden emekli aylığına, hac izninden hizmet sınıfı değişikliğine varana kadar birçok madde, Kamu İşvereni tarafından kapsam dışında olduğu iddia edilmesine rağmen Memur-Sen Konfederasyonu ve yetkili sendikaları tarafından kazanım olarak elde edilmiştir.

Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişı ve Tarafları İtibariyle
Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?

İKİNCİ BÖLÜM

Toplu Sözleşme Süresi, Süreci
ve İşleyişı

2. Toplu Sözleşme Süresi, Süreci ve İşleyişi

Toplu sözleşmenin kapsamı işçi sendikalarında olduğu gibi geniş belirlenmelidir. Taraflar üzerinde anlaşma sağlamalı, pazarlık aşamasında teklifleri geniş bir bakış açısıyla değerlendirmelidir. Teklif verme yetkisi sadece yetkili sendika ve konfederasyon tarafından değil, aynı zamanda işveren tarafından da sunulmalıdır. Tekliflerin toplu sözleşme kapsamında olup olmadığına ilişkin önceden belirlenmek kaydıyla oluşturulan komisyon (tekliflerin değerlendirilmesi/tekliflerin kapsamı komisyonu) tarafından kapsamda olup olmadığına dair görüş istenebilmelidir.

Tarafsız bir heyet tarafından oluşturulacak komisyon; toplu sözleşme tekliflerini Anayasa ve ilgili Kanunlar çerçevesinde değerlendirerek toplu pazarlık masasına Rapor halinde sunulmalıdır. Raporun gerekçesi, benzer uygulama örnekleri ve toplu sözleşme kazanımları örnekleri üzerinden değerlendirme yaparak sunulmalıdır. Öncelikli olarak, toplu sözleşmenin kapsamı genişletildiğinde bu ve benzeri komisyona da ihtiyaç kalmayacağı açıktır.

Toplu sözleşme sürecinin; görüşmelerin başlamasından uygulanmasının bitişine kadar bir bütün olarak, hem pazarlık hem de kazanımların uygulanması bakı-

mından geniş bir alanda değerlendirilmesi gerekir. Toplu pazarlığın kapsamı, tarafları, işleyişi kadar toplu pazarlığın hakkaniyetli bir ortamda ve adil bir süre zarfında yapılması da süreci ve sonucu etkilemektedir. Pazarlığın süresinin kısaltılması, bütün hizmet kollarının aynı sürede ve dar bir zamanda görüşülmesi, kazanım üretme zeminini olumsuz yönde etkilemektedir.

Toplu sözleşme süresi, süreci ve işleyişi bir bütün olarak ele alınıp, mevzuat uygulamasının içerik, teorik ve pratik zeminde irdelenmesi daha uygun olacaktır. Çünkü toplu sözleşmenin görüşme süresi, tekliflerin kamu işverene gönderilmesi ve pazarlık sürecinin işletilmesi ile birlikte tüm yönleriyle ele alınması gerektirmektedir.

Pazarlık görüşmeleri, işçi sendikacılığı ile kamu görevlileri sendikacılığında farklı zaman diliminde gerçekleştirilmektedir. Öncelikle kamu görevlileri toplu sözleşmesinin mevcut pazarlık süresine ve zeminine bakmakta fayda vardır.

2.1. Toplu Sözleşmenin Süresi

Öncelikle kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme süresine, görüşme-

lerin tamamlanma sürecine dair mevcut uygulamayı incelemek gerekmektedir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 31 inci maddesi toplu sözleşme görüşmelerini düzenlenmektedir. İlgili Kanun'un 31 inci maddesinin birinci fıkrası *"Toplu sözleşme görüşmeleri son rakamı tek olan yıllarda yapılır."* şeklinde olup, son rakamı tek yıllarda toplu sözleşme görüşmelerinin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Aynı maddenin 4 üncü fıkrasında *"Toplu sözleşme görüşmelerine, **ağustos ayının ilk işgünü** Kamu İşveren Heyeti Başkanınca belirlenen ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil konfederasyonlara görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önceden bildirilen yerde başlanır. Toplu sözleşme süreci, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararının alınması da dahil olmak üzere **en geç ağustos ayının son işgünü** tamamlanır. Hafta sonu tatil günleri hariç olmak üzere resmî tatil günlerine rastlayan günlerde toplu sözleşme görüşmelerine ara verilir."* hükmü ile toplu sözleşme görüşmelerinin (Kamu Görevlileri Hakem Kurulu dahil) 1 ay gibi kısa bir süre içerisinde tamamlanacağı belirtilmiştir. Hatta resmi tatil günlerinde de ara verileceği, müzakere ya da çalışmaların yapılmayacağı belirtilmiştir. İlgili Kanun'un 28 inci maddesinin üçüncü fıkrası *"Toplu sözleşme hükümleri, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerlidir."* hükmü ile sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden **iki mali yıl boyunca geçerli** olacağı belirtilmiştir (4688 Sayılı Kanun, m.28).

Toplu sözleşme görüşmeleri tek yıllarda yapılmakta fakat uygulama süresi önündeki iki mali yılı kapsamaktadır.

Toplu Sözleşme hükümlerinin 4 ay sonra (bir sonraki yılın 1 Ocak tarihinden başlamak üzere) uygulanmasına başlanılması Bütçe hazırlama gerekçesi olarak ifade edilmiştir. Kamu görevlilerinin ve personel giderlerinin TBMM tarafından Bütçe Kanunu ile belirlenmesi bütçe yetkisinin sosyal taraflarla paylaşımı olarak görülmektedir. Toplu Sözleşme görüşmeleri sonrasına belirlenen sonuca göre önümüzdeki iki yıllık sürede kamu personel giderlerinin belirlenmesi, meclisin bütçe yapma yetkisini kısıtlamadan gerçekleştirilmektedir (İnce, 2019, s.59).

Diğer taraftan, *"Toplu sözleşme görüşmeleri, kamu görevlilerinin genelini ilgilendiren toplu sözleşme teklifleri ile her bir hizmet kolunu ilgilendiren toplu sözleşme tekliflerinin topluca görüşülmesi suretiyle yürütülür."* hükmü ile toplu sözleşme tekliflerinin genel ve hizmet kolları ile birlikte görüşülmesi ifade edilerek zaten kısıtlı olan zaman daha da işlevsiz hale getirilmek istenmektedir.

Kamu görevlilerinin genelini ilgilendiren toplu sözleşme teklifleri ile hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme teklifleri; toplu sözleşmenin ilgili bölümlerinden sorumlu kurumların en üst amirleri ile farklı zamanlarda ve farklı oturumlarda görüşülmesi gerekmektedir. Aynı zamanda hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikası, sonraki bölümlerde belirtile-

ceği üzere, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla toplu sözleşme yapmasının da önü açılmalıdır. ilgili kamu kurum ve kuruluşuyla toplu sözleşme yapılmalıdır.

2.1.1. Toplu İş Sözleşmesi Süresi

İşçi sendikacılığını incelerken, kamu işçileri için kamu işvereni ile yapılan çerçeve sözleşmenin görüşülme usul ve esaslarına ayrı bir parantez açmak gerekir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun Toplu İş Sözleşmesinin Şekli ve Süresi başlıklı 35 inci maddesinin 4 üncü fıkrası *"Toplu iş sözleşmesi süresinin bitmesinden önceki **yüz yirmi gün içinde**, yeni sözleşme için yetki başvurusunda bulunulabilir. Ancak, yapılacak toplu iş sözleşmesi önceki sözleşme sona ermedikçe yürürlüğe giremez."* ifadeleri ile mevcutta uygulanan toplu iş sözleşmesinin süre bitiminden önceki 120 gün içinde yetki başvurusunda bulunabileceği belirtilmiştir (6356 sayılı Kanun, m.35).

Aynı Kanun'unun Toplu Görüşmenin Başlaması ve Süresi başlıklı 47 nci maddesinin 3 üncü fıkrası *"Toplu görüşmenin süresi, ilk toplantı tarihinden itibaren **altmış gündür**."* ibaresi ile toplu iş sözleşmesinin ilk toplantı tarihinden itibaren 60 gün içerisinde yapılması gerektiğini belirtmiştir. Görüşme süresi içerisinde anlaşılamaması halinde toplu sözleşmenin 60 günlük süresi dışında arabuluculuk sistemi devreye girmektedir. Arabulucunun görev süresi 15 gündür ve tarafların

anlaşması halinde 6 iş günü daha uzatılabilmektedir. Grev oylaması sonucunda grev yapılmaması yönünde kararın oluşması ve grev kullanımının yasak olduğu uyuşmazlıklarda Yüksek Hakem Kurulu'na başvurulmasına ilişkin düzenleme yapılmıştır (6356 sayılı Kanun, m.47).

Diğer taraftan, 6356 sayılı Kanunun Ek 2 nci maddesinde *"Hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında;... çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir. Bu protokol hükümleri geçerlilik süresi içinde bu madde kapsamındaki idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcıdır."* hükmü ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemeye yönelik çerçeve anlaşma protokolü düzenlemiştir.

Toplu sözleşme ve toplu iş sözleşmesini süre bakımından değerlendirmeden önce literatürde yer alan araştırma ve çalışmalardan hareketle, diğer ülkelerde kamu görevlileri ve işçilerin sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık süresi ve sürecine ilişkin değerlendirmelere bakmak gerekmektedir.

Dünyada birçok ülke kamu görevlilerine/personeline sendika hakkı tanımakla birlikte bu hakkın kullanımını da belirli koşullarda kısıtlamış, engellemiş ve keskin düzenlemelerle yasal çerçevesini belirlemiştir. Sendika hakkını düzenleyen ülkelerde ise 2 farklı yol ve yöntem bu-

lunmaktadır. Ülkemizdekine benzer nite-likte, kamu personeli ile işçiler için ayrı mevzuat düzenleyen ülkeler ile işçi-memur/kamu görevlisi ayrımı yapmadan her iki çalışanlar içinde aynı “genel” bir örgütlenme ve sendikal hak düzenleyen ülkeler olmak üzere iki farklı yol bulun-maktadır. İşçi-Memur ayrımı yapmadan genel düzenleme yapan ülkeler; İngiltere, Hollanda, İsviçre, Fransa, Almanya, İtalya gibi ülkeler iken ABD ve Belçika gibi ülkelerde ayrı düzenlemeler yapılmış-tır (Yıldırım, 2018, s.27-28).

Türkiye kamu personel sistemine ve statü hukukuna benzer bir örnek olan Fransa’da işçi-memur düzeyinde ayrı bir örgütlenme veya kamu görevlileri sendi-kal hakları yoktur. Genel olarak sendika-lar iş kolu düzeyinde kurulmuştur. Aynı zamanda Fransız hukukunda sendika ile idareler tarafından ortak kurulan komis-yonlar aracılığıyla yönetime katılma hak-kı tanınmıştır (Gürer Ögütücü, 2019).

Toplu sözleşme süreçlerinde temsil gü-cünün varlığına ilişkin çalışmalar litera-türde bulunmakla birlikte, toplu pazar-lığın bir hak olmanın ötesinde tarafların sorumluluk ve yükümlülükleri arasında olduğu ifade edilmektedir. 2008 yılından itibaren toplu sözleşme imzalama koşu-ları temsil gücüne göre yürütülmektedir. İşkolu seviyesinde gerçekleştirilen toplu sözleşmelerde; ücretlere ilişkin ve kadın ile erkekler arasındaki ücret farklılığının azaltılmasına ilişkin yıllık düzeyde pazar-lıklar yürütülürken, her üç yılda bir de kadın ve erkeklere eşit muamele edil-

mesine yönelik sorunlar, mesleki eğitim, çalışma koşullar, istihdam tedbirlerine ilişkin düzenleme yapma yükümlülüğü bulunmaktadır (Hekimler, 2010, s.183-189).

Gerek kamu görevlileri sendikacılığı ala-nında gerekse de işçi sendikacılığı ala-nında uluslararası düzenlemelerde ve Avrupa ülkelerinde toplu sözleşme süre-sine (*toplu sözleşme görüşmelerinin hangi süre zarfında yapıldığına, toplu pazarlık sü-resinin ne kadar sürdüğüne, toplu pazarlık sürecinin nasıl yönetildiğine*) dair açık ve net bir araştırma, çalışma ve kaynak bu-lunmamaktadır.

Toplu sözleşme hakkı sadece hakkın ta-nınması ile pazarlık anlayışını tam anla-mıyla yansıtmamaktadır. Gerek taraflar arası eşitliğin gerekse de toplu sözleşme görüşmelerinin etkilediği kitlenin genişli-ği bakımından sürecinde adil olarak be-lirlenmesi, sosyal diyalog anlayışının tam anlamıyla masaya ve taraflara adil bir düzende verilmesine bağlıdır.

Gülmez, toplu görüşme döneminde, top-lu görüşmelerin “en geç onbeş gün için-de sonuçlandırılır” zorlamasını ILO’nun 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Sözleşmesinin güvencesinde yer alan toplu pazarlığın düzeyini, süresini ve içe-riğini tarafların belirleme hakkına aykırı olarak değerlendirmiştir (Gülmez, 2001, s.14). Toplu görüşmelerini 15 gün ile sı-nırlandırmanın toplu pazarlık ilkesine ve kamu makamlarının karışmama ilkesine aykırı olduğu vurgulanmıştır. Toplu söz-

leşme görüşmelerindeki sürenin de kı-sıtlı olarak belirlenmesi sürenin belirlen-mesi değil, sürenin adil ve makul bir süre zarfı olmamasından kaynaklıdır (Bülbül, 2010, s.22).

Toplu görüşme sistemi ile toplu sözleş-me sistemi arasındaki belirgin farklardan birisi de toplu görüşmelerin her yıl ya-pılması ve 15 gün içinde tamamlanması iken toplu sözleşme görüşmelerinin 2 yılda bir yapılması ve 1 ay süreye çık-a-rılmasıdır. Fakat, uygulama içerisinde pazarlık sürecinin 22-23 gün aralığında olduğu, etkilediği kitle ve sayı bakımın-dan geniş bir kesimi etkilediği de dikkate alınarak, toplu sözleşme görüşmelerinin ve müzakere sürecinin yetersiz olduğu, süresinin uzatılmasına ilişkin sendika-ların taleplerinin anlaşılır olduğu göröl-mektedir (Polat, 2022, s.201).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi'nin 4 üncü madde-sinde “Çalışma şartlarını kolektif muka-velelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden fay-dalanılmasını ve bu usulün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır.” hükmü yer almaktadır (ILO 98 SS. md.4).

Aynı zamanda, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 151 sayılı Çalışma İliş-kileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi'nin 7 nci maddesi “Kamu görevlileri ve kamu

makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağ-layan başka her türlü yöntemin en geniş bi-çimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun ön-lemeler alınacaktır.” hükmüne yer vermiştir (ILO 151 SS. md.7). Çalışma koşullarının görüşülmesine ilişkin yürütülen süreç-lerde olanak veren yöntemlerin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik etmesi düzenlenmiştir.

Memur-Sen Konfederasyonu tarafından düzenlenen Uluslararası İlkeler ve Toplu Sözleşme Uygulamaları Bakımından Tür-kiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Sempozyumu’nda konuşan Hırvatistan Öğretmenler Sendikası Genel Başkanı Sanja Sprem “Hırvatistan’da toplu sözleşme görüşmeleri Türkiye’de olduğu gibi sadece 1 aylık değil, müzakereler 3 aylık bir süreci kapsamaktadır. Çünkü ben öğ-retmenlerin ücret sisteminin veya hakla-rının geliştirilmesinde daha fazla zamana ihtiyacımızın olduğunu düşünüyorum. Bu süreçlerde ayrıca ülkenin ekonomik duru-mu da önemli yer tutmaktadır.” ifadelerine yer vermiştir (Sprem, 2018, s.47). Bura-da yer verilen ifadelerden de anlaşılaca-ğı gibi toplu sözleşme görüşmelerinin diğer ülkelerde Türkiye’deki sistemden çok daha geniş ve çözüm odaklı olduğu görölmektedir.

Mevcut uygulamalar ve düzenlemeler çer-çevesinde konuyu değerlendirerek, soru-na ve sonuca dair cümle kurmakta fayda

olacaktır. Türkiye’de sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı; işçi ve kamu görevlisi olarak ayrı ayrı düzenlenmiştir. Kamu görevlileri, 4688 sayılı Kanun kapsamında kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmektedir. Kamu görevlileri sendikalarının da toplu pazarlık süresi işçilerden ayrılmaktadır. Kamu görevlilerinin toplu pazarlık müzakere süresi yukarıda da ifade edildiği üzere Kamu Görevlileri Hakem Kurulu dahil son rakamı tek yıllarda ve Ağustos ayının ilk iş günü başlayıp son iş günü tamamlanmaktadır.

Uygulama incelendiğinde; 7. Dönem Toplu Sözleşme görüşmeleri 1 Ağustos (Salı günü) başlamıştır. 4 milyona yakın kamu görevlisi ve 2 milyondan fazla kamu görevlisi emeklisini (aylık, taban aylık, yan ödeme aylığı katsayı artışları yönüyle toplu sözleşmeden yararlanmaktadır) kapsayan toplu sözleşme görüşmeleri 22 Ağustos günü Genel Toplu Sözleşme açısından uzlaşmazlık, 11 Hizmet Kolu Toplu Sözleşmesi bakımından uzlaşma ile tamamlanmıştır.

Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul Ve Esasları İle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu Ve Kurum İdari Kurullarının Teşkilî, Çalışma Usul Ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik’in 9 uncu maddesinin 1 inci fıkrası gereğince 3 iş günü içerisinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na başvuruda bulunulma hakkı kullanılmıştır. İlgili Yönetmelik’in 11 inci maddesinde Hakem Kurulu kararının 5 gün içerisinde verileceği belirtilmiştir.

İşçi sendikalarının toplu iş sözleşme görüşmelerinin de yukarıda ifade edildiği şekilde değerlendirerek kamu görevlileri sendikaları ile karşılaştırılmasının yapılması gerekmektedir. Yetki süreci, üye sayılarının tespiti gibi toplu pazarlık hakkına ilişkin verilere değinmeden toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin periyodik takvimine bakmakta fayda olacaktır. Toplu iş sözleşmesinin görüşme süresi (yetki belgesi elde edildikten, karşı tarafta çağrı yapıldıktan ve yer, gün, saat belirlendikten sonra) ilk toplantının yapıldığı tarihten itibaren 60 gündür. 60 günlük görüşme süreci sonrasında, taraflar anlaşma sağlayamaz ise 6 iş günü içinde uyuşmazlığı görevli makama bildirmektedir. Arabuluculuk hizmetinin devreye girmesi ile birlikte 15 gün süre verilir ve tarafların anlaşması halinde 6 iş günü daha uzatılabilmektedir. Taraflar arabulucuda da anlaşamazsa; grev oylaması sonucunda grev yapılmaması kararından ya da grev ve lokavtın yasak olduğu uyuşmazlıklarda Yüksek Hakem Kurulu’na başvurulacağı düzenlenmiştir. Grev kararının alınması ve uygulamaya konulmasına ilişkin 60 günlük süre verilmiştir. Grev kararı alınması ve uygulanması süreçlerinde de taraflar görüşme yapmaktadır. Birçok toplu iş sözleşmesi anlaşması bu süre zarfında imzalanmakta, grev uygulamasına gerek kalmadan tamamlanmaktadır. Yaklaşık 5-6 aylık süre içerisinde toplu iş sözleşmesinin tamamlandığı görülmektedir.

Genel itibariyle toparlayacak ve özetle-

yecek olursak; kamu görevlileri sendikaları 6 milyona yakın kamu görevlisinin ve emeklisinin mali ve sosyal haklarına ilişkin toplu sözleşme görüşmelerini 22-23 günlük süre zarfında tamamlarken, işçi sendikaları 5-6 aylık süre içerisinde bu süreci tamamlamaktadır. Yukarıdaki toplu iş sözleşmesine ilişkin sürecin çok daha kapsamlı, sıralı ve duruma göre değişebilen ve taraflara imkan tanıyan bir sözleşme süreci olduğu görülmektedir.

Memur-Sen Konfederasyonu tarafından gerçekleştirilen 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Sonuç Bildirgesinde *“genel toplu sözleşme ve her bir hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme teklifleri ayrı ayrı görüşülmeli, toplu sözleşme görüşmeleri sadece Ağustos ayı içerisine sıkıştırılmamalı, istişarelerin sağlıklı yapılması için süre sınırı kaldırılmalıdır.”* ifadeleri ile toplu sözleşme tekliflerinin hizmet kolu ve genel olarak ayrı ayrı görüşülmesi gerektiği ve süre sınırının kaldırılması hususu belirtilmiştir.

Toplu sözleşme ve toplu iş sözleşmesinin sonucunun uzlaşma ve kapsam itibarıyla geniş çerçevede ele alınabilmesinin en önemli etkenlerinden birisi toplu sözleşme görüşmeleri için taraflara verilen yasal süreler oluşturmaktadır. Sosyal diyalogun etkili kullanılması noktasında büyük öneme haiz bu kıstas, işçi sendikalarına daha geniş ve etkili kullanma imkanı sunarken, kamu görevlileri sendikalarına kısıtlı ve dar zaman içerisinde gerçekleştirilmesini mümkün kılmıştır. Diğer taraftan, toplu sözleşme hükümle-

rinin uygulanması noktasında ve ortaya konulmak istenen parametrelerin gerçekliği noktasında da ayrı sorunlar bulunmaktadır. İşçi sendikaları toplu iş sözleşmesi görüşmelerini gerçekleştirirken, geriye dönük olarak toplu iş sözleşmesi haklarını alabilirken, kamu görevlileri sendikalarında ise 4 ay sonra uygulamaya başlayacak ve önündeki 2 mali yılı kapsayacak şekilde sözleşme yapılmaktadır. Bu hususa ilave olarak, genel ve hizmet kolu toplu sözleşme tekliflerinin de birlikte görüşülmesi, farklı konuların ve sorunların birlikte görüşülmeye zorlanması da toplu sözleşme görüşmelerini işlevsizleştirmek olarak görülmektedir.

Mevcut toplu sözleşme süresi, kamu görevlilerine “Grev Hakkı”nın tanınmasıyla birlikte hem süre yönüyle hem de grev hakkının kullanımı yönüyle toplu sözleşme görüşmelerinin süre ve zaman bakımından değiştirilmesi gerektiğini zorunlu olarak göstermektedir. Grev hakkı, raporun bu bölümünün konusu olmadığı için detaylı değerlendirme yapılmayacaktır. Sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme hakkının adil, sürdürülebilir ve pazarlık sürecinin daha etkili sonuç üretmesi bakımından, yetkili kamu görevlileri sendikalarına/konfederasyonlarına grev hakkının tanınması noktasında yapılacak düzenleme, toplu sözleşme görüşmelerinin süresini de etkileyecektir. Ağustos ayı içerisinde sıkıştırılmış ve 22-23 gün süren toplu sözleşme görüşmelerinin süresinin, diğer ülkelerde olduğu gibi grev hakkını da içerecek şekilde süre yö-

nüyle adil ve kazanım üretmeye imkân tanıyacak biçimde düzenlenmelidir.

2.2. Toplu Sözleşmenin Süreci ve İşleyişi

Öncelikle mevcut uygulamada toplu sözleşme sürecine bakarak, sürecin nasıl işlediğine değinmemiz gerekmektedir. 4688 sayılı Kanun Üye Sayılarının Tespit başlıklı 30 uncu maddesinde “a) Kurumlarca yapılacak tespit; Tespite ilişkin toplantıya kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi ve kurumun hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalarından birer temsilci katılır. Toplantı her yıl 15 Mayıs tarihinden sonra beş iş günü içerisinde kurumca belirlenerek sendikalara bildirilen yer ve günde yapılır. Bu Kanuna tâbi olarak kurumda çalışan kamu görevlilerinin, 15 Mayıs tarihi itibarıyla listesi ile üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösterir liste, toplantıya katılanlarca değerlendirilir. Bu değerlendirmeden sonra, toplam kamu görevlisi sayısı ile sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre toplam sayılarını belirten tutanak toplantıya katılan taraflarca imzalanır. İmzalı tutanak, kamu işvereni ve sendikalarca Mayıs ayının son iş gününe kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderilir. Kurumların taşra teşkilatları, yukarıdaki esaslara göre tarafların katılımı ile yapılacak toplantı neticesinde düzenlenecek tutanakları kurum merkezinde yapılacak tespitte değerlendirilmek üzere 15 Mayıs tarihini takip eden iki iş günü içerisinde

kurum merkezine gönderirler. Bu tutanaklar kurum merkezinde tarafların katılımı ile tek tutanak haline getirilir.

b) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca kurumlardan ve sendikalarından gelen müşterek imzalı listeler üzerinden yapılacak tespit; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, kurumlarda çalışan toplam kamu görevlisi sayısı ile sendikalar itibarıyla üyelik kesintisi yapılan üye sayılarını dikkate alarak her yıl 15 Mayıs tarihi itibarıyla hizmet kollarındaki bütün kamu görevlileri sayısı ile hizmet kolundaki sendikaların üye sayılarını tespit eder. Buna göre kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların toplam üye sayısını belirler ve sonuçları her yıl Temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazetede yayımlar.” hükmü yer almaktadır (4688 sayılı Kanun, md.30).

Kamu kurum ve kuruluşlarında, 4688 sayılı Kanun’a tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin 15 Mayıs tarihi itibarıyla listeleri ve aidat kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösterir, liste üzerinden sendika üye sayıları değerlendirilir. 15 Mayıs tarihi itibarıyla yapılan tespitler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na gönderildikten sonra kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların toplam üye sayısını belirten liste her yıl Temmuz ayının ilk haftası Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. İlk aşama olarak üye sayılarının tespiti belirlenmektedir.

4688 sayılı Kanunun Toplu Sözleşmenin Tarafları ve İmza Yetkisi başlıklı 29 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası “Kamu Görev-

lileri Sendikaları Heyeti, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere onbeş üyeden oluşur. Heyet Başkanı ve temsilciler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlamasından onbeş gün önce konfederasyonlar tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.” gereği, toplu görüşmelerin başlamasından (Ağustos ayının ilk iş günü) 15 gün önce Devlet Personel Başkanlığı'na bildirileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 31 inci maddesinin 2 nci fıkrası “Kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşme teklifleri Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin konfederasyon temsilcisi üyeleri, her bir hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme teklifleri ise Heyetin ilgili sendika temsilcisi üyesi tarafından hazırlanır ve toplu sözleşme görüşmelerinin başlama tarihinden en az bir hafta önce Kamu İşveren Heyetine sunulmak üzere Devlet Personel Başkanlığına verilir. Toplu sözleşme görüşmelerinin başlangıcında Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı, Devlet Personel Başkanlığına verilen talepler esas alınmak suretiyle genel ve hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme görüşme gündemini

belirler. Toplu sözleşme görüşmeleri, genel ve hizmet kollarını ilgilendiren taleplerin topluca görüşülmesi suretiyle yürütülür. Birden fazla hizmet kolunu ilgilendiren hususlar, kamu görevlilerinin geneline yönelik konular arasında görüşülür.” hükmü yer almaktadır. Toplu görüşmelerin başlamasından (Ağustos ayının ilk iş günü) 1 hafta önce toplu sözleşme teklifleri Devlet Personel Başkanlığı'na verileceği belirtilmiştir (4688 sayılı Kanun, md.31).

İlgili Kanunun 31 inci maddesinin devamında “Toplu sözleşme görüşmelerine, **ağustos ayının ilk işgünü** Kamu İşveren Heyeti Başkanınca belirlenen ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil konfederasyonlara görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önceden bildirilen yerde başlanır. Toplu sözleşme süreci, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararının alınması da dahil olmak üzere **en geç ağustos ayının son işgünü tamamlanır**. Hafta sonu tatil günleri hariç olmak üzere resmî tatil günlerine rastlayan günlerde toplu sözleşme görüşmelerine ara verilir. Toplu sözleşme görüşmelerinin yürütülmesinde uygulanacak yöntem ve görüşme takvimi yönetmelikle düzenlenir. Toplu sözleşme görüşme süreci sonunda, kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin bölüm ile her bir hizmet koluna özgü mali ve sosyal haklara ilişkin bölümlerden ve **tek metinden oluşan toplu sözleşme** veya toplantı tutanağı imzalanır.” hükmü ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından belirtilecek, yetkili sendika ve konfederasyonlara 1 hafta önceden bildirilecek yerde toplanacağı belirtilmiştir.

Aynı zamanda toplu sözleşme görüşmelerinin ağustos ayının ilk iş günü başlayacağı ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu dahil en geç Ağustos ayının son iş günü tamamlanacağı belirtilmiştir (4688 sayılı Kanun, md.31.).

Ağustos ayının ilk iş günü başlayan toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda toplu sözleşme imzalanamaması halinde İlgili Kanunun Uyuşmazlık Hali başlıklı 33 üncü maddesi “*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 tutanağı 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.*” hükmü yer almaktadır (4688 sayılı Kanun, md.33).

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu başlıklı

34 üncü maddede Hakem Kurulu’nda Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek üyeler (*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*) ile en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından iki, üye sayısı itibarıyla ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından birer üye belirleneceği belirtilmiştir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nda yetkili konfederasyon tarafından iki üye yer alırken, toplu sözleşme görüşmelerinde teklif verme yetkisi ve müzakere sürecinde katılmaya yetkisi bulunmayan diğer ikinci ve üçüncü konfederasyonlara birer üye/koltuk verildiği görülmektedir. Diğer taraftan, kamu görevlileri sendikalarını temsil edecek akademisyen üyeyi de Cumhurbaşkanı belirlemektedir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu toplam 11 üyeden oluşmaktadır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun “*tarafların başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kararını verir.*” hükmü ile başvuru tarihinden itibaren 5 gün içinde karar vereceği belirtilmiştir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu “*toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamazlar. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Karara katılmayan üyeler, ayrı ayrı veya birlikte, karşı*

oy şerhini ve gerekçesini tutanağa yazdırır. Kurul kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Kurul kararları taraflara üç gün içerisinde yazılı olarak bildirilir ve Resmî Gazete’de yayımlanır.” ibaresi gereği, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar almakta, oyların eşit olduğu takdirde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Başkanı’nın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış olmaktadır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı, taraflara üç gün içinde yazılı olarak bildirileceği ve Resmi Gazete’de yayımlanacağı belirtilmiştir.

İlk Aşama: üye sayılarının tespiti, yetkili sendika ve konfederasyonlar, ikinci ve üçüncü en çok üyeye sahip konfederasyon belirlenmektedir.

İkinci Aşama: toplu sözleşme görüşmelerinin başlamasından 15 gün önce toplu sözleşme görüşmelerine katılacak temsilciler belirlenmektedir.

Üçüncü Aşama: toplu sözleşme görüşmelerinden bir hafta önce “kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşme tekliflerinin **Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin konfederasyon temsilcisi üyeleri, her bir hizmet koluna ilişkin teklifler ise heyetin ilgili sendika temsilci üyesi tarafından hazırlanarak** Devlet Personel Başkanlığı’na verileceği” belirtilmiştir.

Dördüncü Aşama: toplu sözleşme görüşmelerinin, Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından belirlenecek yerde yapılmasıdır.

Beşinci Aşama: toplu sözleşme görüşmelerinin sonucunda uzlaşamaması halinde, uzlaşılan ve uzlaşamayan maddeleri belirtecek toplantı tutanağının imzalanması, toplantı tutanağının imzalanamaması halinde ise Devlet Personel Başkanlığı tarafından tespit tutanağının tutulmasıdır. Toplantı tutanağı veya tespit tutanağının belirlenmesinden itibaren 3 iş günü içinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na (ilgili bölümleri imzalamaya etkili olan Kamu Görevlileri Sendikaları Heyet Başkanı ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından) başvurulacaktır.

Altıncı Aşama: Toplantı tutanağı ya da tespit tutanağının tutulmasından itibaren 3 iş günü içerisinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na başvurulduktan sonraki gün, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu çalışmalarına başlamaktadır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu başvuru tarihinden itibaren 5 gün içerisinde kararını vermektedir.

Yedinci Aşama: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı, taraflara üç gün içerisinde bildirilmekte ve Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. Toplu Sözleşme hükümleri, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerli olacaktır.

Yukarıda 7 aşamada ifade edilen toplu sözleşme görüşmeleri süreci; periyodik ve sıralı olarak aktarılmıştır. Sürecin nasıl işlediğine ilave olarak, sürecin yürütülmesi, sonuçlanması ve hükümlerin uygulanması bakımından da veri, bilgi ve

değerlendirmelere ihtiyaç bulunmaktadır. Yukarıda ifade edildiği ve 4688 sayılı Kanun'da sıkça yer verildiği üzere toplu sözleşme görüşmelerinin sekretarya işlemleri, Kamu Personeli Danışma Kurulu'nun sekretarya işlemleri ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun sekretarya işlemleri Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütülmekteydi. Devlet Personel Başkanlığı; toplu sözleşme görüşmelerinde yer alacak temsilcilerin bildirilmesi, tekliflerin iletilmesi, toplantının yeri ve başlangıç saatinin bildirilmesi gibi sekretarya işlemlerine ilave olarak, toplu sözleşme görüşmelerinde temsilci, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nda üye, 4688 sayılı Kanun'un uygulanmasında personel konularına ilişkin karşılaşılabilecek sorunları gidermeye yetkili, geniş çalışma alanına sahip önemli bir kurumdur.

2.2.1. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Gerçekleştirileceği Yer, Gün ve Saat

Toplu sözleşme ve toplu iş sözleşmelerinin nerede görüşüleceğinin belirlenmesi her ne kadar basit bir konu olsa da tarafların eşitliği ilkesi gereği büyük öneme sahiptir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 31 inci maddesi "*Toplu sözleşme görüşmelerine, ağustos ayının ilk işgünü Kamu İşveren Heyeti Başkanınca belirlenen ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil konfederasyonlara görüş-*

melerin başlamasından en az bir hafta önceden bildirilen yerde başlanır." ibaresi yer almaktadır (4688 sayılı Kanun, md.31).

Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul Ve Esasları İle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu Ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul Ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 5 inci maddesi ise "*Toplu sözleşme görüşmelerinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ile Kamu İşveren Heyeti, son rakamı tek olan yıllarda ağustos ayının ilk iş günü **Kamu İşveren Heyeti Başkanınca belirlenen yer ve saatte** toplanır... Toplantı yeri ve başlangıç saati, görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önce Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ile Kamu İşveren Heyeti üyelerine Devlet Personel Başkanlığınca yazılı olarak ve elektronik ortamda bildirilir.*" hükmü yer almaktadır. Toplantının yeri ve saati bir hafta önceden Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine bildirilmek üzere Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından belirlenmektedir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 47 nci maddesi "*Çağrının karşı tarafa tebliğ edildiği tarihten itibaren altı iş günü içinde **taraflar toplu görüşmenin yer, gün ve saatini aralarında anlaşarak belirler** ve bunu görevli makama yazı ile bildirir. Anlaşmaya varılamazsa, taraflardan birinin başvurusu üzerine, yapılacak ilk toplantının yeri, günü ve saati görevli makamca derhâl belirlenir ve taraflara bildirilir.*" şeklinde düzenlenmiştir.

Kanun burada tarafların eşitliğini gözeterek hem taraflar arasında sosyal diyalogun güçlenmesini hem de pazarlıkların adil bir düzlemde gerçekleştirilmesini öngörmüştür. 6356 sayılı Kanun'da taraflar; yer, gün ve saati aralarında anlaşma imkanı varken, 4688 sayılı Kanun'da ise Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından belirtilen yer de ve saatte zorlama yapılarak tarafları bir araya getirmeyi planlamıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu taraflar arasında eşitliği gözeterek, adil ve sosyal diyalogun etkin kullanılmasına imkan sağlayacak şekilde toplu sözleşme görüşmelerinin yer, gün ve saat konusuna tarafların birlikte karar vermesine imkan sağlamalıdır.

2.2.2. Toplu Sözleşme Sekreteryası

Yaklaşık 60 yıldır faaliyette bulunan eski adı Devlet Personel Dairesi olan Devlet Personel Başkanlığı; 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK ile 2019 yılında kapatılarak, görevleri diğer kurumlara devredilmiştir. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 89 uncu maddesinin (ğ) bendi *"Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danış-*

ma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek," hükmü ile sekreteryaya ve koordinasyon hizmetleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir (CB Teşkilatlanması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No 1, md.89). Bahse konu düzenlemeler, 4688 sayılı Kanun'da gerekli değişiklik yapılmadan (mevcut haliyle 4688 sayılı Kanun'da durmakta olup) toplu sözleşme görüşmelerinin sekreteryaya işlemlerinin yürütülmesi Çalışma Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

Genel itibariyle, Devlet Personel Başkanlığı'nın görevleri 7 ayrı kuruma devredilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yapılan düzenlemeler çerçevesinde Devlet Personel Başkanlığı'nın görev ve yetkileri; Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı gibi kurumlara devredilmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı'nın uzun süredir yürütmüş olduğu görevlerin, çözüme ve görüş vermeye yönelik sorumlulukları kimin üstleneceği belirsizliği önemli bir sorun oluşturmaktadır. Hafıza sorununun bütün olarak ortadan kalkması, teamül oluşturmuş uygulamaların belirsizliğe sevk edilmesi bu alanda hem

devlet hem de kamu personeli tarafından ciddi bir boşluk oluşturmuştur. Devlet Personel Başkanlığı'nın lağvedilmesiyle oluşan boşluğun doldurulması için çalışma yapılması gerekmektedir (Man- kır, 2022, s.168-169).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemin- den önce gerçekleştirilen toplu sözleş- me görüşmelerinde Devlet Personel Başkanlığı hem toplu sözleşme görüş- melerinde hem de toplu sözleşme hü- kümlerinin uygulanmasında önemli görev üstlenmekteydi. 4688 sayılı Ka- nun'un Uygulamanın İzlenmesi başlıklı 42 nci maddesinin (b) fıkrası *"Personel konularına ilişkin olarak karşılaşılabilecek so- runları Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sos- yal Güvenlik Bakanlığının görüşlerini alarak gidermeye Devlet Personel Başkanlığı, yet- kilidir."* hükmü yer almaktadır (4688 sayılı Kanun, md.42).

2017 yılında görüşmeleri gerçekleştiri- len 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yürür- lük Süresi ve Tereddütlerin Giderilmesi başlıklı 3 üncü maddesinin 2 nci fıkrası *"Bu Toplu Sözleşmenin uygulamasına iliş- kin olarak ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye, ilgisine göre Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı görevli ve yetkilidir."* hükmü yer almaktadır (4. Dönem Toplu Sözleşme, 2017).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra 2023 yılında görüşmeleri gerçek- leştirilen 7. Toplu Sözleşme Kamu Gö- revlileri Hakem Kurulu Kararı'nın 3 üncü

maddesinin 2 nci fıkrası ise *"Bu Kararın uygulamasına ilişkin ortaya çıkabilecek te- reddütleri gidermeye ve uygulamayı yön- lendirmeye, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ba- kanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Bütçe Başkanlığı görevli ve yetkilidir."* hükmü yer almaktadır (5. Dönem KGHK, 2023).

Devlet Personel Başkanlığı'nın kapatıl- dığı 2019 yılından önce kamu personel sistemine ve toplu sözleşme hükümleri- nin uygulanmasına yönelik Devlet Per- sonel Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkili iken 2019 yılından son- ra bu görevler çeşitli kurumlara dağıtıldı- ğı görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı İda- ri İşler Başkanlığı'nın Cumhurbaşkanlığı Külliyesinin içerisinde olmasından dolayı hem sosyal iletişim hem sosyal diyalog hem de sorunların çözümü noktasın- da sorunların yaşandığı görülmektedir. Özellikle toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında ortaya çıkan tereddüt- lerin giderilmesi noktasında yukarıda belirtilen birden fazla kurumun bir araya gelmesi, konuya açıklık getirmesi ve uy- gulamaya ilişkin müktesebatın oluşturul- ması zorlaştırılmıştır.

Sistemin sürdürülebilir ve sosyal taraflar açısından ulaşılabilir olması amacıyla, Devlet Personel Başkanlığı'na benzer bir kurum oluşturularak hem çok başlı yapının engellenmesi hem de kamu ku- rum ve kuruluşları arasında uygulama farklılıklarından kaynaklanan sorunların ivedilikle çözüme kavuşturulması sağ- lanmalıdır.

Diğer taraftan, kamu personel sisteminin, toplu sözleşme sekreteryaşının verimli bir şekilde yürütülmesi ve toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında, yaşanan sorunlara hızlı ve sürdürülebilir şekilde imza sahibi yetkili sendika ile ortak karar verebilecek şekilde merkezi bir kurumun/ yapının kurulması sorunların çözümü noktasında büyük önem arz etmektedir.

2.2.3. Toplu Sözleşme Hükümlerinin Uygulanması

Toplu sözleşme süreci sadece toplu sözleşme görüşmelerinin gerçekleştirilmesini değil, taraflarca uzlaşma ile tamamlanan ya da Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından karar verilen hükümlerin uygulama süreçlerini de içermektedir. Toplu sözleşme hükümlerinin uygulanması, tereddütlerin giderilmesi ve uygulamanın yönlendirilmesine ilişkin süreçler de bir bütün olarak değerlendirilmelidir. 2002 - 2010 yılları arasında uygulanan toplu görüşme sisteminde, taraflar arasında alınan kararlara Bakanlar Kurulu tarafından nihai halinin verilmesi dikkat çekmektedir.

Aynı zamanda, 2012 yılından itibaren hayata geçirilen toplu sözleşme sistemiyle de taraflar arasında alınan kararlar **“uzlaşıldığı andan itibaren doğrudan sonuç doğuran bir metin”**den ibaret değildir. Uzlaşma tarihi ile yürürlük tarihi arasında 4 ay gibi zaman farkı bulunmaktadır (Polat, 2022, s.189-190).

Toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmaması noktasında henüz yasa içerisinde uygulamayan kişi ya da yöneticiler için müeyyide konusu düzenlenmemiştir. Toplu sözleşme hükümlerine karşı idarenin işlevsiz kalması, uygulamadan kaçınması ya da hükümlere karşı uygulamama iradesi karşısında cezai bir işlem bulunmaması önemli bir sorun olarak yer almaktadır (Güvenç, 2022, s.289-296). 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda ya da toplu sözleşme metinlerinde; toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmaması noktasında cezai müeyyide uygulanmasına yönelik bir tedbir bulunmamaktadır.

Hatta ilgili toplu sözleşmeler incelendiğinde; tereddütlerin giderilmesi noktasında imza tarafı olan ve pazarlık sürecinin etkin paydaşı olan yetkili sendika/konfederasyonların tereddütleri giderme noktasında paydaşlığı sağlanmamıştır. 03.09.2023 tarihli 32298 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kurul Kararı'nın Yürürlük Süresi ve Tereddütlerin Giderilmesi başlıklı 3 üncü maddesi *“Bu Kararın uygulamasına ilişkin olarak ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye uygulamayı yönlendirmeye, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı görevli ve yetkilidir.”* hükmü ile sadece kamu işveren/kamu personel yönetimi tarafına yetki ve görev verilmiştir.

Memur-Sen, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na göndermiş olduğu

16.03.2023 tarihli ve MSK.00.052/09-11/90 sayılı yazısında; 6. Dönem Toplu Sözleşme’de hüküm altına alınan fakat uygulamada yaşanan sorunların ve tereddütlerin Memur-Sen’in de katılımıyla ortadan kaldırılmasını talep etmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 6. Dönem Toplu Sözleşme’nin Yürürlük Süresi ve Tereddütlerin Giderilmesi başlıklı 2 nci maddesi gereği imza tarafı yetkili konfederasyon Memur-Sen’i çağırmandan tek taraflı hükümlere ilişkin karar vermiştir.

Memur-Sen tarafından gerçekleştirilen 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Sonuç Bildirgesinde “*Toplu Sözleşme hükümlerinin uygulanması noktasında oluşacak tereddütler, sadece toplu pazarlığın bir tarafı olan kamu işvereni tarafından yorumlanmamalı, toplu sözleşmenin diğer tarafı olan yetkili konfederasyon/sendikanın dâhil olacağı komisyon tarafından tereddütler giderilmelidir.*” ifadeleri ile toplu sözleşme hükümlerinin uygulanması noktasında ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi sürecinde de imza tarafı sendikanın/konfederasyonun etkin rol oynaması gerektiği belirtilmiştir.

2.2.4. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Yüksek Hakem Kurulu Üye Dağılımı ve Çalışma Süresi

Mevcut durumda; Kamu Görevlileri Hakem Kurulu uyuşmazlığın çözümü noktasında başka bir çözüm mercii ol-

maması yönüyle başat konumda yer almaktadır. Uyuşmazlığın çözümünü noktasında tekil ve kısıtlı alan bırakılan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme sürecindeki etkisini büyük ölçüde etkilemektedir (Yıldırım, 2023, s.81).

Bu itibarla, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu sürecinin; hem süre bakımından hem de Hakem Kurulu’nun yapısı bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir. Burada öncelikle süre bakımından değerlendirilecektir. Yukarıda işçi sendikalarının toplu sözleşme görüşmelerinde uyuşmazlıkları aktarılırken; toplu sözleşme görüşmeleri sonrasında uyuşmazlık halinde 15+6 günlük arabuluculuğa başvurulması ve arabuluculukta da anlaşılammaması halinde 60 günlük grev hakkının ya da grev yapılamaması halinde Yüksek Hakem Kurulu’na başvurulması düzenlenmiştir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu 4688 sayılı Kanun’un 34 üncü maddesinde “*her toplu sözleşme dönemi için;*

a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek **bir üye**,⁽³⁴⁾

b) (**Değişik:2/7/2018-KHK-703/197 md.**) Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye,

c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla **en fazla üyeye sahip konfederasyon tara-**

ından 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**,⁽³⁴⁾

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 **onbir üyeden oluşur.**" hükmü yer almaktadır (4688 s. Kanun md.34.). Cumhurbaşkanı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyelerinden 6 tanesini doğrudan, 1 tanesini de dolaylı olarak belirlemektedir. Toplam 7 üyenin seçimi Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır.

Yüksek Hakem Kurulu'na ilişkin 6356 sayılı Kanunun 54 üncü maddesinde; "(1) Yargıtay'ın bu Kanundan doğan uyuşmazlıklara bakmakla görevli dairelerinin **başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olanın başkanlığında;**

a) Cumhurbaşkanınca, bakanlıklar bünyesi dışında, işçi veya işveren kuruluşları ile hiçbir şekilde bağlantısı bulunmayan ve siyasi

parti organlarında görevli olmayan, **ekonomi, işletme, sosyal politika veya iş hukuku konularında bilgi ve tecrübe sahibi olanlar arasından seçilecek bir üye,**

b) Üniversitelerin iş ve sosyal güvenlik hukuku anabilim dalı **öğretim üyeleri arasından Yükseköğretim Kurulunca seçilecek bir üye,**

c) Bakanlık **Çalışma Genel Müdürü,**

ç) İşçi sendikaları konfederasyonlarından kendisine mensup işçi sayısı **en yüksek olan konfederasyonca seçilecek iki üye,**

d) İşverenler adına en çok işveren mensubu olan **işveren sendikaları konfederasyonunca biri kamu işverenlerinden olmak üzere seçilecek iki üyeden,**

oluşur. Ancak uyuşmazlık konusunun tarafı olan sendikanın bağlı bulunduğu işçi konfederasyonunun farklı olması hâlinde, bağlı bulunduğu konfederasyonun seçeceği bir üye, uyuşmazlık konusunun tarafı olan sendikanın bağlı bulunduğu bir başka işveren sendikaları konfederasyonu bulunması hâlinde de sendikanın bağlı bulunduğu konfederasyonun seçeceği bir üye, ikinci üyenin yerine Kurul üyesi olarak toplantıya katılır.

(2) Seçimle gelen üyeler, **iki yıl için seçilir** ve yeniden seçilmeleri mümkündür. İşçi ve işverenler adına seçilecek üyelerde 6 ncı maddedeki kurucular için öngörülen şartlar aranır. (3) Seçimle gelen her bir üye için aynı şekilde **ikişer yedek** üye seçilir. Kurul Başkanlığı için birinci ve ikinci yedekler,

Yargıtay Hukuk Genel Kurulunca hukuk daireleri başkanları arasından seçilir. Yüksek Hakem Kuruluna katılacak üyelerin seçilmesi, her seçim döneminden üç ay önce Bakanlıkça ilgili makam ve kuruluşlardan istenir.” hükmü yer almaktadır (6356 sayılı Kanun, md.54). Yüksek Hakem Kurulu’nun yapısı; işçi, işveren, bağımsız temsilciler ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü’nden oluşmaktadır.

Yüksek Hakem Kurulu’nun çalışma, toplanma ve karar alma süreçleri detaylı bir şekilde Toplu İş Sözleşmesinde Arabulucuya ve Hakeme Başvurma Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir. İlgili Yönetmeliğin Kurulun Karar Verme Süresi başlıklı 22 inci maddesi *“Kurul, teşmile ilişkin görüş bildirme dışındaki işlerde, yapacağı ilk toplantı gününden başlayarak en geç iki ay içinde kesin kararını verir.”* şeklinde düzenlenmiştir. Yüksek Hakem Kurulu’nun işlem ve ön incelemesi hariç ilk toplantı gününden başlayarak 2 ay içerisinde karar vermesi düzenlenmiştir.

Araştırmanın kapsamı itibariyle katılımcı ve karar ve oylama gibi etkenlerinin dışında süre yönüyle de incelenmesinin yapılarak değerlendirilmesi uygun olacaktır. İncelemesi yaparak değerlendirme yapılması yerinde olacaktır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu için verilen **5 günlük** süre, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda ise

Yüksek Hakem Kurulu için **2 aylık süre** dikkate alınmıştır. Buna ilave olarak; Kamu Görevlileri Hakem Kurulu geçici olarak belirlenmekteyken, Yüksek Hakem Kurulu 2 yıllık olarak süreklilik içerecek şekilde belirlenmektedir.

6 milyon kişiyi doğrudan, 25 milyon vatandaşı dolaylı olarak etkileyen toplu sözleşme görüşmelerinin 5 günlük süreye sıkıştırılması adil olmayıp işçi sendikalarında olduğu gibi daha geniş bir süre zarfında değerlendirilmelidir. Gerek toplu sözleşme tekliflerin kapsadığı kitlenin fazlalığı gerekse de sürenin yetersizliği Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarını olumsuz etkilemektedir (Yardımcıoğlu, 2022, s.280-290).

Memur-Sen tarafından gerçekleştirilen 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Sonuç Bildirgesinde *“Hakem Kurulu görüşmeleri toplu sözleşme görüşmelerinden bağımsız olmalı ve süresi 5 günle sınırlanmamalı, Hakem Kurulu’na üzerinde mutabakata varılamayan tutanaklar gönderilmeli, Hakem Kurulu tutanakları esas almalı, uzlaşılan konular tek-rar görüşülerek süre ziyan edilmemelidir.”* ifadelerine yer verilerek, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun çalışma süresinin uzatılması gerektiği belirtilmiştir.

2.2.5. Toplu Sözleşme Hükümlerinin Geçerliliği ve Ek Protokol

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları

ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 28 inci maddesinin 3 üncü fıkrası "*Toplu sözleşme hükümleri, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerlidir.*" şeklinde düzenlenmiştir (4688 sayılı Kanun, md.28). 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 33 üncü maddesinde "*Toplu iş sözleşmesi en az bir ve en çok üç yıl süreli olarak yapılabilir. Toplu iş sözleşmesinin süresi, sözleşmenin imzalanmasından sonra taraflarca uzatılmaz, kısaltılmaz ve sözleşme süresinden önce sona erdirilemez.*" şeklinde olup, toplu iş sözleşmesinin 1 ve 3 yıl için yapılacağı belirtilmiştir.

Fransa'da yapılan toplu sözleşmeler, genellikle belirsiz sürelidir. Belirli süreli olması halinde sürenin taraflarca sözleşmede belirtilmesi gerekmektedir. Süre sonunda toplu sözleşmenin uzatılması veya yeniden yazılmasına imkan tanınmıştır (Code du Travail). Toplu sözleşme süresinin Kanunda belirlenmesi Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Sözleşmesinin güvencesinde yer alan toplu pazarlığın süresini tarafların belirleme hakkına aykırı olarak değerlendirilmiştir (Gülmez, 2001, s.14).

Kamu görevlileri sendikalarının gerçekleştirdiği toplu sözleşmelerin geçerlilik süresi 4688 sayılı Kanun'da belirtilmiş olup, işçi sendikalarının gerçekleştirdiği toplu iş sözleşmelerinin ise 1 ve 3 yıl arasında yapılabileceği, sürenin belirlenmesinin taraflara bırakıldığı görülmektedir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda 2822 sayılı Kanun'da olduğu gibi toplu iş sözleşmesi akdedildikten sonra değişiklik yapılmasına imkan sağlayan açık bir hüküm bulunmamaktadır. 275 sayılı Sendikalar Kanunu'nda ise TİS yapıldıktan sonra değiştirilmesine ilişkin açıkça hüküm yer almaktadır. 275 sayılı Kanun'da; TİS'in değiştirilmesinin yazılı olmadıkça geçerli olmayacağı, TİS değişikliklerinin altı işgünü içinde ilgili yerlere gönderileceği düzenlenmiştir (Subaşı, 2016, s.990-991). 6356 sayılı Kanun'da toplu iş sözleşmesinin imzalandıktan sonra uzatılmayacağı ya da kısaltılmayacağı düzenlenmiş, değişiklik yapılmasına yer vermemiştir. Öğretide, tarafların anlaşmak suretiyle değişiklik yapabileceği görülmektedir.

1982 Anayasası'nda "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*" hükmü yer almaktadır (1982 Anayasası, md.128). Kamu görevlileri sendikalarının yapmış olduğu toplu sözleşme görüşmelerinde, Fransa'dakine benzer nitelikte bazı maddelerin sürekli olarak belirlenmesi, bazı maddelerin ise süreli olarak belirlenmesine imkan sağlayacak düzenleme yapılabilme imkanı tanınmalıdır. Aksi halde, kısıtlı olan toplu sözleşme görüşmelerinde her defasında belirli maddelerin tekrar masaya getirilmesi, masanın yükünü artıracaktır.

Diğer taraftan, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanma süresi de bazı dönem-

ler açısından sorun oluşturabilmektedir. Enflasyonist ortamda, geleceğe dair beklentilerin ve ekonomik verilerin hızlı değişkenlik gösterdiği durumlarda sendikalar toplu sözleşme süresini buna göre değiştirebilmelidir. İşçi sendikalarına böyle bir hak tanınırken, kamu görevlileri sendikalarına böyle bir hak tanınmamış, tarafların kararları dikkate alınmamıştır.

Aynı zamanda, işçi sendikalarına ve taraflarına tanınan toplu sözleşme hükümlerinde değişiklik hakkı, kamu görevlileri sendikalarına da tanınmalı, kamu görevlileri ekonomide yaşanan olumsuzluklar-

dan korunmalıdır. Bu çerçevede, imza tarafı Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ve Kamu İşveren Heyeti arasında Ek Protokol imzalanabilmelidir.

Sosyal taraflara, imza sahibi sendikalara, emek örgütlerine danışmadan, sosyal paydaşlık yapılmadan, sosyal diyalog işletilmeden yapılan tekil yasal düzenlemeler; çalışma barışını bozmakta, çalışanlar arasında huzursuzluğu artırmaktadır. Kanun'un eksikliklerini, eksik kalan alanlarını sosyal paydaşlarla paylaşarak ortak sorumluluk alınmalıdır.

Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişı ve Tarafları İtibariyle
Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Toplu Sözleşmenin Tarafları ve
Sosyal Diyalog

3. Toplu Sözleşmenin Tarafları ve Sosyal Diyalog

Sosyal diyalog kavramı genel olarak, görüşme biçimine ve konusuna bağlı olarak tarafların katılımıyla gerçekleşen, barış ve uzlaşma ortaklığının yer aldığı sisteme denilmektedir. Toplumsal gerginlikleri azaltmanın ve uyumlaştırma politikalarının hayata geçirilmesinin kapsamında etkin bir role sahiptir. Genellikle üçlü katılımı (devlet, işveren, sendika) esas alacak şekilde tanımlanan ve faaliyet gösteren sosyal diyalog; ortak istişare, sosyal ortaklık, sosyal uzlaşma ve katımlı yönetim kavramlarını ifade etmektedir (Görmüş, 2007, s.117). Sosyal diyalog, çok katımlı tarafların katkısıyla gerçekleşirken, aynı zamanda yetkiyi ve sorumlulukları da ıskalamamalıdır. Sosyal diyalog kavramının geniş yorumlanması kadar doğru ve adil bir zeminde yorumlanması da önemlidir. Temsil noktasında katılım sağlayan tarafların yetkileri de sosyal diyalog açısından önemlidir.

Temsil noktasında, ikili sosyal diyalog ancak yetkili sendikanın varlığı halinde ya da yetki yoksa, gönüllü olarak kurulmuş temsilcilerin varlığı halinde mümkündür (Cam, 2010, s.139). Toplu sözleşmenin yapılması sürecinde sosyal diyalogun uzlaşısı ve işlerlik bağlamında ki en önemli noktalardan birisi tarafların eşitliğidir. Taraflardan birisinin baskın

olması sosyal diyalog mekanizması adı altında kendi görüş ve önerilerine dikte etmesi, uzlaşmayı terse çeviren ve kazananı olmayan bir sonucu ortaya çıkarmaktadır (Mankır, 2022, s.160). Yetkiyi önemsizleştirecek ya da değersizleştirecek şekilde sosyal diyalogun kullanımının da sorun oluşturduğu görülmektedir.

3.1. 4688 Sayılı Kanunda Taraflar

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 29 uncu maddesinde toplu sözleşmenin tarafları *"Toplu sözleşme görüşmelerine kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti katılır. Kamu İşveren Heyeti, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya **bakanın başkanlığında**, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun **Heyet Başkanı** olarak belirleyeceği **bir temsilci** ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek **birer temsilci**, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye*

*sayıları itibarıyla **birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci** olmak üzere **onbeş üyeden oluşur.***” hükmü yer almaktadır (4688 sayılı Kanun, md.29). Öncelikle, toplu sözleşmenin tarafları kimler buna bakılması gerekmektedir.

İlgili Kanunun 29 uncu maddesinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti’nin 15 temsilciden oluşacağı belirtilmiştir. Burada ikinci ve üçüncü konfederasyon temsilcilerine yer verildiği görülmektedir. Kamu İşveren Heyeti ise doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen üyelerden oluşmaktadır. Toplu sözleşme görüşmeleri öncelikle toplu sözleşme masasının kuruluş noktasında taraflar arası pazarlığın etkili kullanımını engelleyecek şekilde düzenlenmiştir. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, kendi içerisinde yetkili konfederasyon ile diğer ikinci ve üçüncü konfederasyon (hizmet kolunda masada temsilcisi bulunmasa dahil yer alması öngörülen) temsilcilerin yer almasını öngörerek, çatışma ve taraflar arası eşit pazarlık anlayışını ortadan kaldırmaktadır.

Taraflar arasında eşitliği öngörmeyen ve emek tarafını (sendikaları) etkisizleştirmek için yapılan düzenlemeler; toplu sözleşme görüşmelerinde yetkili ol(a)mayan tarafların müzakere sürecinde yer alması sadece zaman kaybettirmektedir (Mankır, 2022, s.166). Normal şartlarda imza yetkisi en çok üyeye sahip konfederasyon temsilcisinde olmakla birlikte üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü

sırada bulunan konfederasyon temsilcisinin de toplu sözleşme teklifi sunmak durumundadır (Polat, 2022, s.2011). Bu durum toplu sözleşme masasında yer alan yetkili sendikanın tekliflerini üyeler nazarında kötümser bir anlayışa sevk ederek, pazarlık sürecini olumsuz etkilemektedir.

Diğer taraftan; 4688 sayılı Kanun’da yer alan taraf kelimesi üzerinden başka bir anlama ve karşılaştırmaya bakmak gerekmektedir. 4688 sayılı Kanun’un 33 üncü maddesi “*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.*” şeklinde düzenlenmiştir (4688 sayılı Kanun, md.33).

Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti içerisinde yer alan, uzlaşmama durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na başvurma yetkisi olmayan konfederasyonlar bulunmaktadır. Bu ikinci ve üçüncü konfederasyonlar, hem tolu sözleşmeyi imzalamaya taraf olarak yetki değillerdir hem de hakeme başvurmaya taraf değillerdir. Fakat masada temsilci bulundurma hakları bulunmaktadır. Kanun bu yönüyle de hem yetkiyi hem de temsili önemsizleştirecek şekilde düzenlenmiştir.

Devletin ya da işverenin tek taraflı yönetim yetkisini sınırlandırması açısından

yönetime katılma, çatışmaları çözme, adil bir gelir dağılımı sağlama, demokratikleşme ve çalışma barışını sağlama aracı olarak toplu pazarlık sürecinde, öncelikle taraf iradelerinin kısıtlanmaması ve taraflar arasındaki güç dengesini sağlayacak mekanizmaların yasaklanmamış olması gerekir (Yenihan ve As, 2017, s.80-81).

Bir başka husus ise kamu görevlileri sendikaları arasında bir çekişmeyi değil çatışmayı içerecek katılmama veya görüşmelerden çekilme halinde ortaya çıkmaktadır. İlgili Kanunun 29 uncu maddesinin devamında *“Heyet Başkanlığı sıfatını haiz konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine **katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde** Heyet Başkanlığı yetkisi, en çok üyeye sahip ikinci sırada bulunan konfederasyon temsilcisi tarafından kullanılır. Her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek temsilcinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde aynı hizmet kolunda en fazla üyeye sahip ikinci sırada bulunan kamu görevlileri sendikası temsilcisi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil edilir.”* hükmü yer almaktadır. Burada yetkili konfederasyonu tehdit eden, müzakere anlayışını ve gücünü kısıtlayan bir anlayış bulunmaktadır. Toplu sözleşme görüşmelerinde masada bulunan iki taraf (Kamu İşveren Heyeti-Kamu Görevlileri Sendikalar Heyeti) arasında taraflar arası eşitliği içeren bir düzen bulunmamaktadır. Kamu

işveren tarafını ikame eden bir Kanun hükmü ya da yorumu bulunmazken yetkili konfederasyonu “masadan kalkarsan diğerini çağırırım” tehdidiyle karşı karşıya kaldığını görmekteyiz. İlgili Kanun’un yetkiyi baskılama, masada temsil gücünü azaltma ve yetkili konfederasyonla diğer konfederasyonları çatıştırmaya amacına büründüğü görülmektedir.

Toplu sözleşme görüşmelerinin süreci kararlar itibariyle tarafların, yetkilerin ya da sorumlulukların değişebildiği bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplu sözleşme görüşmeleri sürecinde, uyuşmazlık sürecinde, başvuru sürecinde ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu sürecinde taraf noktasında farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Toplu sözleşme görüşmelerinin ardından uyuşmazlık durumunun yaşanması durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nda oluşturulan yapıdaki taraflara bakmakta fayda vardır.

İkinci ve üçüncü sırada yer alan konfederasyonların Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na başvurmaya yetkisi olmadığını daha önceden ifade edilmiştir. İmzalamaya yetkili bölümlerin temsilcileri tarafından uzlaşmazlık halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na başvurulacağı belirtilmişti. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 39 uncu maddesi *“a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek **bir üye,***

b) (**Değişik:2/7/2018-KHK-703/197 md.**) Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından **dört üye,**

c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon 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 ikiye olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, öne-rilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek **bir üye,** olmak üzere onbir üyeden oluşur.” hükmü ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun üye dağılımını belirtmektedir. Burada asıl sorulması gereken soru hakem kurulunun tarafsızlığı ve kararlarının şeffaflığı noktasında; üyeler tarafsız mıdır yoksa siyasi bir temsilin gücüne dayanarak mı planlanmıştır.

Uzlaştırma noktasında tarafları, uzlaştırma yöntemi ile üçüncü bir kişi ya da kuruluş devreye girerek uyuşmazlık konularını gidermeye çalışır. Uzlaştır-

ma yönteminde tarafların kendilerinin uyuşmazlığa çözüm bulmaları esastır. Uzlaştırmacı bunun için gerekli ortamı yaratmaya çalışır. Ancak taraflar anlaşmazlarsa, uzlaştırmacının görevi sona ermez, uzlaştırmacı kendisi de çözüm önerileri hazırlar. Hazırladığı uzlaştırma formülünü taraflara önerir. Uzlaştırmacının verdiği kararlar ve getirdiği öneriler tarafları bağlayıcı değildir (Gerek, 2013, s.174). Uzlaştırmacının amacı, üçüncü bir kişi tarafından tarafsız bir bakışla bakılarak sorunun/uzlaşmazlığın çözümünü sağlamaktır.

Öncelikle kamu görevlileri sendikaları tarafında oluşan adaletsizlik ifade edildikten sonra taraflar bağlamında kamu işverenin de şeffaf olmayan bakış açısı ifade edilecektir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu; toplu sözleşme masasında teklif verme, uzlaşılama durumunda hakeme başvurma yetkisi ve iradesi olmayan ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonlara hakem kurulunda üyelik vererek sorunun çözümünü imkânsızlaştırmaktadır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun yapısı; Cumhurbaşkanı tarafından seçilen 7 üye ve yetkili konfederasyon tarafından belirtilen 2, diğer ikinci ve üçüncü konfederasyonlar tarafından belirtilen birer üye toplamda 11 üyenin dağılımı dengesiz bir durum yaratmaktadır. Burada hem yetkili konfederasyona hem de yetkili sendikalara bir mesaj verildiği açıktır. Bu mesajda “Ya kamu görevlileri heyeti ile kamu işveren heyeti bir anlaşır ve

toplu sözleşme yaparlar ya da, uyuşmazlık Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna gider ve hakem kurulunda da benim verdiğime razı, hatta mahkûm olursunuz” anlayışı hakim olmaktadır (Yardımcıoğlu, 2022, s.280-285). ILO sözleşmelerine göre bağımsız olarak oluşturulması gereken uzlaştırma mekanizması Türkiye uygulamasında ağırlığı kamu işveren heyetince oluşturulması nedeniyle uluslararası normlara uygun görülmemektedir (Urhan & Sayan Özkal, 2020, s.90).

3.2. 6356 Sayılı Kanun ve Taraflar

Sanayileşme ile sendikal mücadelede tarafların üç sorumluluğu bulunmaktadır. Ekonomik, demokratik ve sosyal sorumlulukların yerine getirilmesinde kullanılan fonksiyonları içermektedir. Toplu pazarlık eşitlik ve adalet anlayışı içerisinde sosyal risklerin azaltılması ve kontrol edilmesi alanında etkili olmalıdır. Sendikal hareketin gücü ve etkinliği tarafların katılımı noktasında önemli bir etkiye sahiptir (Selamoğlu, 2023, s.64-65). Toplu pazarlık ehliyeti, kimlerin toplu pazarlıkta taraf olabileceğini ifade etmektedir. Toplu iş sözleşmesi ehliyeti, özel bir ehliyet olup medeni hukuktaki genel hak ehliyeti ile eş anlamlı değildir. Ehliyetsizlik her safhada ileri sürülebilir ve hakim tarafından resen tetkik edilir. Çünkü ehliyet, muteber bir toplu iş sözleşmesinin kanuni ön şartıdır (Işık, 1973, s.13-14).

Bu nedenle, taraf, ehliyet ve temsil ilişkisi toplu pazarlık aşmasının ön koşu-

lu olup, toplu pazarlık yapmaya yetkili sendikaların belirlenmesi bu sebeple önemlidir. Ehliyetsiz olduğu halde yapılan toplu iş sözleşmesi hükümsüz kabul edilmektedir. Aynı zamanda, sendikalar, federasyonlar ve konfederasyonlar da taraf olma ehliyetine sahiptirler (Yorgun, 2023, s.105-106).

6356 sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Sendikalar Kanunu'nun Yetki başlıklı 41 inci maddesinin birinci fıkrasında “Kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin **en az yüzde birinin üyesi bulunması şartıyla işçi sendikası, toplu iş sözleşmesinin kapsamına girecek işyerinde başvuru tarihinde çalışan işçilerin yarısından fazlasının, işletmede ise yüzde kırkının kendi üyesi bulunması hâlinde bu işyeri veya işletme için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir.”** hükmü yer almaktadır (6356 sayılı Kanun, md.41). Yetkili olmaya ilişkin öncelikli şart kuruluşu bulunduğu işkolundaki işçilerin %1’ini üye kaydedilmesidir. İkinci şart ise toplu iş sözleşmesinin yapılacağı işyerinde çalışan işçilerin yarısından fazlasını üye kaydetmesine bağlıdır.

6356 sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Sendikalar Kanununun 42 nci maddesi “*Toplu iş sözleşmesi yapmak isteyen işçi sendikası Bakanlığa başvurarak yetkili olduğunun tespitini ister.*” hükmü yer almaktadır. Burada yetkili sendika tek taraf olarak, toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir. Aynı Kanunun 46 ncı maddesi “(1) *Toplu iş sözleşmesi yapmak isteyen işçi sendikası Bakanlığa başvurarak yetkili olduğunun tespitini ister.* (3) *Çağrısı yapan taraf, toplu görüşmede*

ileri süreceği tekliflerin bütününe çağrı süresi içinde karşı tarafa vermek zorundadır.” hükmü ile yetki belgesi alındıktan sonra taraflardan birinin toplu görüşmeye çağıracağı belirtilmiştir. Burada sadece yetkili sendikanın değil, işverenin de çağırmaya yetkili olduğu görülmektedir.

Ülkemizde toplu iş sözleşmesi yapma yetkisine sahip işçi kuruluşunun belirlenmesi sırasında yasal düzenleme ile getirilen devlet vesayeti ve tarafların tutumu nedeni ile ortaya çıkan sorunlar sistemin önünde en önemli engeli oluşturmaktadır (Ulucan, 2014, s.582). İşçi sendikalarında temsil ve taraf olma noktasında Kanun tarafından oluşan bir belirsizlik bulunmamaktadır. Üye sayılarının tespiti ve benzeri hususlarda davalar görülsede toplu iş sözleşmesi yapılması noktasında birden fazla tarafla karşılaşmamaktadır.

Kamu kesimi toplu iş sözleşmelerini sağlamak amacıyla mevcut düzenlemeden önce “Koordinasyon Kurulu” kurulmasıyla önemli adım atılmış ve 1989 yılında gündeme alınan kurulların imzasıyla gönüllülük esasına dayalı protokol yürürlüğe girmiştir. Bu protokollerin hukuki bir yaptırımı olmasa da işçi sendikaları bu protokollere sadık kalarak toplu iş sözleşmesini imzalamışlardır (Önsal, 2015, s.244).

Olağanüstü Hal kapsamında yapılan düzenlemeyle, 20/11/2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 112 nci maddesi uyarınca toplu

iş sözleşmesi hükmünde kabul edilmiş, bu maddenin 2/1/2018 tarihinde yürürlüğe girmesi ve daha sonra bu hükmün 1/2/2018 tarihli ve 7079 sayılı Kanunun 124 üncü maddesiyle aynen kabul edilmesiyle kanunlaştırılmıştır. Bu düzenlemeyle hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında çerçeve protokolün imzalanabileceğine ilişkin düzenlemeyi kanunlaştırmış ve hukuki olarak bağlayıcı hale getirmiştir (Yorgun, 2023, s.108).

Yapılan düzenleme ile çerçeve sözleşmeyi yasal hale getirerek, imzalanması ihtiyarı bırakılmıştır. Fakat imzalanması halinde, bağlayıcı bir metin haline getirilmiştir. Ekonomik konular, mali haklar, sosyal haklar da bunu düzenlemenin içerisine eklenmiştir. Buna ilave olarak, sendikalarda bu çerçeve metni baz alarak ayrı sözleşme yapabilecektir (Önder, 2019, s.65-67).

6356 sayılı Kanun’a eklenen Ek 2 nci Madde ile “(1) Hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında;

a) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, özel kanunlarla kurulan diğer kamu kurum ve kuruluşları, hizmetlerini genel bütçenin transfer tertiplerinden yardım olarak yürüten kamu kurum ve kuruluşlarında,

b) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları (iştirakler hariç), birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50'sinden fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan her türlü işletme ve şirketler, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun çerçevesinde özelleştirme kapsamında veya programında bulunanlardan sermayesinin %50'sinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda,

c) İl özel idareleri, belediyeler ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, belediyelerin bağlı kuruluşları, müessese ve işletmeleri ile bunların birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerde, çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir. Bu protokol hükümleri geçerlilik süresi içinde bu madde kapsamındaki idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcıdır.” kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolünü düzenlemiştir.

Burada öncelikle bu görüşmelere kimlerin taraf olduğuna bakılması gerekmektedir. Kamu toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolünün; hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında yapılacağı belirtilmiştir. Burada birden fazla konfederasyonun olduğu görülmektedir.

Burada da birçok tartışma yaşandığı görülmektedir. Kamu toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolüne birden fazla konfederasyonların katılımı temsil

yönüyle güçlü olmasına rağmen, yasal olarak toplu iş sözleşmesinin tarafı olmayan konfederasyonların imzaladığı protokolün toplu iş sözleşmesi hükmünde kabul edilmesi hukuki olarak sorun teşkil ettiği gibi uyumsuzluk ve grev noktasında da yetkili olmayan konfederasyonların taraf olması sorun oluşturmaktadır. Kamu kesimi toplu pazarlık sürecine yönelik yapılan düzenleme yetkili sendikaların rolünü işlevsizleştiren ve protokolü toplu iş sözleşmesi olarak dayatan bir anlayışın ürünüdür. Çünkü bir işyeri veya işletmede yetkili sendika varken, hukuki ehliyeti ve yetkisi olmayan konfederasyonun toplu pazarlığın tarafı olarak kabul edilmesi ve toplu iş sözleşmesi hükmünde protokol imzalama yetkisinin verilmesinin ILO hükümlerinde yer alan temsil ilkelerine de aykırılık taşıdığına ilişkin şüphe yoktur. Mevcut mevzuatımızda toplu iş sözleşmesinin yapılması iş kolu düzeyinde ehliyeti olan sendikalara tanınmıştır. Kamu toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolü mevcut mevzuatımızla çelişmektedir (Yorgun, 2023, s.108).

3.3. İşveren Tarafı

Bu bölümde gerek kamu görevlilerinin yapmış olduğu toplu sözleşmede gerekse de kamu işçileri ve işçilerin yapmış olduğu toplu iş sözleşmeleri görüşmelerinde işveren sıfatı ya da işveren temsilcisi olarak görüşmelerde ve pazarlık süreçlerinde yer alan masanın diğer tarafı

ele alınacaktır. Toplu sözleşme ve toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde yer alan işveren tarafları büyük ölçüde birbirinden farklıdır.

2018 yılında yapılan değişiklikle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 29 uncu maddesi Kamu İşveren Heyeti'ni "*Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur.*" şeklinde düzenlenmiştir (4688 sayılı Kanun, 2012, md.29).

2018 yılından önceki düzenlemede ise Kamu İşveren Heyeti Kanunda açık bir şekilde belirtilmiştir. Önceki düzenlemede Kamu İşveren Heyeti "*Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşur*" şeklinde yer almaktaydı.

İki metin karşılaştırıldığında, 2018 yılında yapılan düzenlemeden önce Devlet Personel Başkanlığı'nın bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, ilgili Bakanlıklar ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşmakta olduğu görülmektedir. 2018 yılından sonra yapılan düzenleme

ile Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen (toplu sözleşme masasına kadar kimlerin katılacağı net bir şekilde belli olmamakla birlikte) Bakanlıklar ve temsilcilerden oluşacağı görülmektedir. Burada tarafların Kanun'da açık ve net olarak belirlenmediği görülmektedir.

Diğer taraftan, 11 hizmet kolu toplu sözleşmeleri de yukarıda belirtilen temsilcilerin katılımıyla gerçekleştirilmektedir. Bazı Bakanlıkların ve temsilcilerin toplu sözleşme görüşmelerinde yer almadığına dikkat edilirse; hizmet kolu tekliflerinin yorumlanması, gerekçelerin anlaşılması ve sorunların görülmesinde problemler yaşanabileceği sonucuna varılabilmektedir.

Toplu iş sözleşmesi; işveren veya işveren sendikaları tarafından işçi sendikalarıyla gerçekleştirilmektedir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu 41 inci maddesinin dördüncü fıkrası "*Bir işveren sendikası, üyesi işverenlere ait işyeri veya işyerleri, sendika üyesi olmayan bir işveren ise kendi işyeri veya işyerleri için toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkilidir.*" şeklinde düzenlenmiştir (6356 sayılı Kanun, md.41). İşçi sendikalarının gerçekleştirmiş olduğu toplu iş sözleşmelerinde; işveren tarafının belirli olması yönüyle taraf noktasında sorun yaşanmadığı görülmektedir.

Kamu işçilerinin toplu iş sözleşmesi ise işkolu düzeyinde olduğu için öncelikle genel ve belirli konulara ilişkin kamu toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolü

imzalanmakta, akabinde işyerinde yetkili sendika işveren veya işveren sendikası ile toplu iş sözleşmesi yapmaktadır. Daha önceki bölümlerde; kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokölüne ilişkin bilgiler verilmiştir.

6356 sayılı Kanunun Tanımlar başlıklı 2 nci maddesinde işletme toplu iş sözleşmesi “Bir gerçek veya tüzel kişiye ya da bir kamu kurum veya kuruluşuna ait aynı işkolundaki birden çok işyerini kapsayan sözleşmeyi,” olarak tanımlamıştır. İlgili Kanun’un 3 üncü maddesinin ikinci fıkrası ise “Kamu işveren sendikalarının, aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve faaliyette bulunması şartı aranmaz.” şeklinde ifade edilmiştir (6356 sayılı Kanun, md.2-3). 6356 sayılı Kanun’un 34 üncü maddesinde ise “Bir gerçek ve tüzel kişiye veya bir kamu kurum ve kuruluşuna ait aynı işkolunda birden çok işyerinin bulunduğu işyerlerinde, toplu iş sözleşmesi ancak işletme düzeyinde yapılabilir.” hükmü yer almaktadır. Aynı işkolunda birden çok işyerinin bulunduğu işyerlerinde işletme düzeyinde toplu iş sözleşmesi yapılabilir.

Öz Sağlık İş Sendikasının yürürlük süresi 01.01.2023 – 31.12.2024 tarihleri arasında geçerli olan Sağlık Bakanlığının üyesi bulunduğu Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) üyesi Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) ile imzalamış olduğu toplu iş sözleşmesi işletme niteliğinde toplu iş sözleşmesidir (Öz Sağlık İş, 2023).

Kamu kurum ve kuruluşları TÜHİS üyesi olarak, (Kamu kurum ve kuruluşlarının bakanlık, genel müdürlük, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, başkanlıklar, üniversiteler, il özel idaresi, il özel idaresi şirketleri, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, müdürlükler ve diğer üye kuruluşlar) işkolundaki işçilerin toplu iş sözleşmesini yapmaktadır.

Görüldüğü üzere; kamu toplu iş sözleşmesi çerçeve anlaşma protokolü imzalandıktan sonra ya da eş zamanlı olarak, işçi sendikaları kamu işçileri adına işyeri-işletme sözleşmelerini TÜHİS ile gerçekleştirmektedir. İşyerlerindeki işçilerin tekliflerini, sorunlarını ve çözüm önerilerini konuya daha hakim olan işveren sendikası gerçekleştirmektedir.

Kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme görüşmelerini ilgili kurum ve kuruluşun yöneticileri ile gerçekleştirmesi de sorunların algılanması, tekliflerin karşılık bulması noktasında tarafların konuya vakıf olması açısından önemlidir. 4688 sayılı Kanun bu doğrultuda düzenlenerek; genel tekliflerin yetkili konfederasyonla görüşülmesinin yanında, hizmet kolu tekliflerinin de hizmet kolunda yetkili sendikalar ile kamu kurum ve kuruluşlarının en üst yöneticileriyle görüşüleceği bir düzen oluşturulmalıdır.

3.4. Taraflar ve Yetki Kullanımı

Almanya’da toplu sözleşme yetkisine sahip olabilmesi için örgütün koalisyon

şartını yerine getirmiş olması gerekmektedir. Kendi iradelerine dayalı, özgür ve zorlama olmadan uzun süreli bir organizasyon olması gerekmektedir. Bu yüzden kısa süreli oluşumlar ve iradi olmayan kuruluşlar toplu sözleşme yetkisine sahip değildir. Örgütün tüzüğünde faaliyet alanının tanımlanmış olması gerekmektedir. Coğrafi, işkolu veya istihdam grubuna yönelik belirleyebilir (Hekimler, 2010, s.37-40).

Almanya'da ekonomik ve toplumsal konularda müzakere ve işbirliği biçimi, sosyal ortaklıktır. Sendikalar ve işverenler sosyal ortaklar olarak yer almaktadır. Sosyal ortaklar; meclis komisyonlarının çoğunluğuyla ilgili istişarelerde uzman değerlendirciler olarak yer almaktadır. Kamu sosyal güvenlik planlarının kamu sağlığı, işsizlik, emeklilik, kaza ve benzeri denetim komitelerinde sosyal ortaklar olarak yer almaktadır (Korkusuz & Korkusuz, 2022, s.180-182).

Uyuşmazlıkların çözümü noktasında, Alman Sendikalar Birliğine üye sendikalar bakımında bu üst kuruluş hakemi sorunu çözmektedir. Böylece bu uyuşmazlık bir iç sorun olarak görülmekte ve üst kuruluşun (DGB) bu uyuşmazlığı çözmesi gerektiği kabul edilmektedir. Diğer sendikalar bakımından ise toplu sözleşme yetkisi ve ehliyeti çerçevesinde mahkemelerin verdiği kararlar sadece tarafları değil herkesi kapsamaktadır (Ulucan, 2014, s.592).

Fransa'da, 2008'de yapılan bir düzen-

leme ile toplu iş sözleşme sisteminde önemli değişiklikler getirmiştir. Bu bağlamda sendikaların temsil gücü kavramı Fransız Kolektif İş Hukukunda önemli bir kavramdır (Ulucan, 2014, s.587). Toplu iş sözleşmeleri üç düzeyde yapılmaktadır. Bütün çalışanları kapsayan ulusal düzey, bölgesel veya yerel pazarlığı kapsayan işyeri düzeyinde gerçekleştirilmektedir. Müzakerelerde bir tarafta sendikalar diğer tarafta da işveren konfederasyonları yer almaktadır. Ulusal düzeyde yapılan toplu sözleşmeler temsilci sendikalarla gerçekleştirilmektedir. İşyeri düzeyinde; işçi temsilciliği seçimlerinde en çok oyu alan sendikalar ya da sendika tarafından imzalanması gerekmektedir. (Şenver, 2012, s.285-286).

2008 tarihli Sosyal Açından Demokrasi'nin Yenilenmesi ve İş Süreleri Reformu Yasasına göre, bir sendikanın öncelikle doğrudan temsil gücüne sahip olduğu yönünde bir kanaat oluşturması gerekmektedir. Fransa'da sendikaların belirli koşullara sahip olması gerekmekte olup bu koşullar; Cumhuriyet değerlerine sahip olmak, bağımsız olmak, finansal açıdan şeffaf olmak, tanımlanmış olan mesleki çerçevede en az iki yıl faaliyet göstermiş olmak, kanunda belirtilen düzeyde müzakere düzeyinde kabul görmüş olmak, üye sayısını kanıtlayabiliyor olmak gibi etkenlere bağlamıştır. Yani temsil gücü toplu iş sözleşmesi yetkisini kapsar nitelikte olmaktadır (Ulucan, 2021, s.587-588).

Sendika Özgürlüğü Komitesi kararların-

da; “bir işyeri/işletme birimi için toplu iş sözleşmesi yetkisinin işçileri en çok temsil eden sendikaya verilmesinin sözleşmenin ihlali anlamına gelmediğini, ancak bunun için yetkilendirme işleminin bağımsız bir organ tarafından yapılması, işçileri temsil edecek örgütlerin ilgili işyerindeki çalışanların çoğunluk oyuyla seçilmesi ve bu oylamalarda yeterli oyu alamayan örgütlerinin yeni seçim isteme haklarının güvence altına alınması gibi güvencelerin sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Komitenin bu kararı, referandumun 87 sayılı Sözleşme kapsamında değerlendirildiğinin açık kanıtıdır.” hükmüne yer vererek, yetkiyi temsil-

de önemli görerek en çok temsil hakkına sahip olan sendikanın toplu iş sözleşmesi yapmasını ihlal anlamına gelmeyeceğini ifade etmiştir (Çelik, 2010, s.16).

Avrupa’da benzer niteliklerle sendikaların ya da konfederasyonların temsil ve taraf ilkeleri benzerlik gösterse de sendikaların katılımını esas alan ve yetkiyi gündeme alan bir bakış açısı bulunmaktadır. Sendika Özgürlüğü Komitesi’nin vermiş olduğu kararda da toplu sözleşme için yetkili sendika ile görüşme yapılmasını ILO sözleşmelerini ihlal etmeyeceğini belirtmektedir.

Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişı ve Tarafları İtibariyle
Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?

Sonuç ve Öneriler

Sonuç ve Öneriler

Türkiye son 20 yılında; demokratikleşme, özgürleşme ve sendikal örgütlenme alanında önemli reformlara imza atmıştır. Kamu görevlileri sendikaları da Türkiye'nin büyümesinde, gelişmesinde, toplumsal hareket ve sorumlulukları noktasında önemli görevler üstlenmiştir. Kamu görevlilerinin hak ve menfaatlerrinin artmasına ilave olarak sendikalar, paydaş kimlikle fiili zeminde; çalışma hayatına, çalışma şartlarına, mali, sosyal ve özlük haklarına yönelik değişimlerin ve dönüşümlerin oluşmasında önemli sorumlulukları yerine getirmiştir.

Kamu görevlileri sendikalarının 23 yıllık sendikal mücadelesi, 9 defa gerçekleştirilen toplu görüşme ve 7 defa gerçekleştirilen toplu sözleşme görüşmeleri ile geçmiştir. Toplu görüşme sisteminin bağlayıcı olmaması, nihai kararı Bakanlar Kurulu'nun vermesi nedeniyle kamu görevlileri sendikaları tarafından eleştirilmiş ve 2010 Anayasa Referandumu'nda toplu sözleşme hakkı elde edilmiştir.

2010 Anayasa Referandumu'ndan sonra 2012 yılında yapılan yasal düzenlemelerin; sendikal faaliyetin ve sendikal mücadelenin evrensel ilkelerden uzak, grev hakkından mahrum, dayanışma aidatın yoksun bir zeminde gerçekleştiği görülmektedir. Sendikal mücadelenin temelini oluşturan bu haklara ilave olarak;

toplu sözleşme görüşmelerinin süresinin yetersizliği, toplu sözleşme masasına konu olacak tekliflerin kapsamının kısıtlı tutulması, toplu sözleşme masasında yetkinin temsili noktasında ise bonkör bakış açısıyla diğer konfederasyonların da yer alması tartışma konusu olmuştur.

Tek yıllarda yapılan ve ilki 2012 yılında gerçekleştirilen toplu sözleşme görüşmeleri; 2'si tam uzlaşmazlık, 1'i kısmi uzlaşmazlık ve 4'ü mutabakatla sonuçlanmıştır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun kısıtlı, dar, eksik olmasına ve noksanlıklarına rağmen toplu sözleşme görüşmelerinde kamu görevlilerinin sorunlarına, taleplerine ve tekliflerine yönelik önemli kazanımlar elde edilmiştir.

Gelinen noktada, 4 milyon kamu görevlisi ve 2 milyondan fazla kamu görevlisi emeklisini doğrudan, 85 milyon vatandaş dolaylı yoldan etkileyen 4688 sayılı Kanun; öncelikle süresi, tarafları, süreci ve kapsamı itibariyle adil bir toplu sözleşme hakkına sahip olmalıdır. Kanun'un evrensel ilkelere, dayanışma aidatı ve grev hakkı gibi temel sendikal haklara kavuştuğu bir zeminde; sorunların çözümü ve taleplerin karşılık bulması kolaylaşacaktır. Bu çerçevede, raporda ortaya çıkan hususlar, sonuçlar ve öneriler aşağıda belirtilmiştir.

Anayasa kamu görevlileri için toplu sözleşme kapsamını, katılımcılık esasını ve sosyal diyalog mekanizmasını geniş bir çerçevede dikkate alırken, adil bir toplu pazarlık düzeyi için taraflar arasındaki eşitliği göz ardı etmiştir. 4688 sayılı Kanun; Anayasa’da geniş çerçevede ele alınan toplu sözleşme hakkını daraltıcı, kısıtlayıcı ve engelleyici usul ve esaslar belirlemiştir. Anayasa’nın 128 inci maddesinde “Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” hükmü dar bakış açısıyla yorumlanarak, 4688 sayılı Kanun’da yer almış ve mali ve sosyal haklardan bazıları bu kapsamda sayılmıştır.

Kamu görevlileri sendikalarının kamu işvereni ile yapmış olduğu toplu sözleşme görüşmelerinde pazarlık konularının Kanun’da belirtilmesi ve toplu sözleşme görüşmelerinin kapsamının dar uygulanması tarafların hareket alanını kısıtlamakta; üyelerin ve kamu görevlileri sendikalarının kazanım üretmesini ve pazarlık sürecinin etkin kullanılmasını engellemektedir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda olduğu gibi toplu sözleşmenin kapsamı geniş bir çerçevede belirlenerek; kamu görevlilerinin lehine yapılacak düzenlemeler, toplu sözleşmenin taraflarına bırakılmalıdır. Benzer ülke örneklerinde de toplu sözleşmenin kapsamının taraflara bırakıldığı dikkate alınarak; toplu sözleşmenin kapsamına mali ve sosyal haklara ilave olarak; çalışma şartları, özlük hakları, iş sağlığı ve

güvenliği, istihdam politikaları, emeklilik hakları, mesleki eğitim ve benzeri konular da eklenmelidir.

Toplu sözleşme görüşmeleri; taraflar arasında eşitliğin sağlandığı bir zeminde gerçekleştirilmeli, kapsamda olmadığı iddia edilen tekliflerin karara bağlanmasında da taraflar arası eşitlik göz önünde bulundurulmalıdır.

Toplu sözleşmenin kapsamı öncelikle genişletilmeli; toplu sözleşme görüşmelerinde tekliflerin kamu işveren tarafından tekil olarak kapsam dışında tutulma iradesi engellenmelidir.

Yetkili sendikaların toplu sözleşme görüşmelerinde vermiş olduğu mücadele sadece Toplu Sözleşme Metni’nde gözükmemelidir, benzer ülkelerde olduğu gibi maaş bordrolarında da sendikal kazanımlara yer verilmelidir.

Toplu sözleşme kazanımları; yetkili sendika üyelerinin ya da dayanışma aidatı ödeyerek toplu sözleşmeden yararlanan kamu görevlilerinin (4688’e dair değişiklik önerilerinin kabul edildiği ve dayanışma aidatı getirildiği dikkate alınarak) bordrolarında ilave olarak gözükmeli, sendikal mücadelenin ve kazanımların karşılığı açıkça gösterilmelidir.

Mevcut uygulamadaki toplu sözleşme süresi, Ağustos ayının ilk iş günü başlayıp (Kamu Görevlileri Hakem Kurulu dahil) son iş günü tamamlanmaktadır. Toplu pazarlık 22-23 gün sürmekte, 5 gün de Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na ayrıl-

maktadır. İşçi sendikalarının yapmış olduğu toplu pazarlık, 60 günlük görüşme, 15+6 günlük arabuluculuk, 60 günlük grev ya da Yüksek Hakem Kurulu kararının verilmesi gibi geniş bir süre zarfında gerçekleştirmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 98 sayılı Sözleşmesinde belirtilen "tam surette geliştirilmesi" hakkına uygun şekilde kamu görevlileri toplu sözleşmelerinde de makul ve adil bir süre belirlenmelidir.

Toplu sözleşme görüşmelerinin süresi (pazarlık müzakeresi) en az 60 gün olmalıdır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu bu süre içerisine dahil edilmemeli, ayrıca 60 günlük Hakem Kurulu süresi belirlenmelidir.

Toplu sözleşme sürecinin; sadece pazarlık ve müzakere sürelerini ilgilendirmedigi, sözleşme hükümlerinin uygulanma dönemlerinin de bu sürecin bir parçası olduğu görülmektedir. Toplu sözleşme süreci; müzakerelerin işleyişine ve çözümsüzlük halinde farklı uzlaşma yollarının devreye girmesine olanak sağlamalıdır.

Toplu sözleşme süreci; hükümlerin uygulanma dönemini de içerecek şekilde tanımlanmalıdır. Toplu sözleşme süreci tarafların ve müzakerelerin gidişatına göre şekillenmeli, farklı uzlaşma yolları tanımlanmalıdır. Toplu sözleşme süresi ve süreci; benzer örneklerde olduğu gibi belli bir süre zarfına sıkıştırılmamalı; 60 gün müzakere, grev hakkının kullanımı ve Hakem Kurulu süreci gibi her birine ayrı ve adil süre hakkı tanınan bir zemin-

de gerçekleştirilmelidir.

İşçi sendikalarında olduğu gibi tarafların eşitliği dikkate alınarak; toplantının yapılacağı yer, gün ve saat tarafların ortak kararıyla belli olmalıdır. Sadece Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından belirlenen yer, gün ve saat; baskıcı ve sosyal diyalogun etkin kullanılmasını engelleyicidir. Yetkili kamu görevlileri sendikaları/konfederasyonları ile kamu işvereni tarafından belirlenen toplantının yapılacağı yer, gün ve saat dönüşümlü olarak belirlenmelidir.

Toplu sözleşme sekreteryası toplu sözleşme görüşmelerinde ve hükümlerin uygulanmasında önemli bir role sahiptir. Devlet Personel Başkanlığı'nın kapatılması ile birlikte Çalışma Genel Müdürlüğü'ne devredilen toplu sözleşme sekreteryası; sadece yazışmalar, bildirimler ve uygulama prosedürlerini içermemelidir. Toplu sözleşme sekreteryası, toplu sözleşmenin tarafı kamu görevlileri sendikaları ve kamu işveren heyeti tarafından belirlenecek üyeler vasıtasıyla yürütülmelidir. Toplu sözleşme görüşmelerinin yürütülmesinden hükümlerin uygulanmasına, tereddütlerin giderilmesinden uyuşmazlıkların çözümüne kadar birçok önemli rol tarafların ortak temsil anlayışıyla belirlediği üyeler tarafından yürütülmelidir.

Toplu sözleşme hükümlerinin uygulanması sürecinde yaşanan sorunları, tereddütleri ve kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinin toplu sözleşme hüküm-

lerinin uygulamamasına ilişkin görüş ve duruşlarını engelleyecek cezai düzenlemeler yapılmalıdır. Toplu sözleşme hükümlerinin uygulanması sürecinde yaşanan tereddütleri giderme noktasında imza taraflarının ortak görüşleri dikkate alınmalıdır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun üyelerinin belirlenmesi, sadece toplu pazarlık dönemine mahsus olmamalı, Hakem Kurulu üyeleri 2 yıl gibi belirli süreyle seçilmelidir. Aynı zamanda, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun mevcut 5 günlük süresi, toplu sözleşmeden bağımsız olarak belirlenmeli ve 60 gün gibi tekliflerin ve gerekçelerin adil bir sürede incelenmesine imkan sağlamalıdır.

Toplu sözleşme imzalandıktan ya da yürürlüğe girdikten sonra ekonomide yaşanan beklenmedik gelişmeler, hükümlerin piyasa koşullarında geçerliliğini yitirmesi ve benzeri nedenlerle Ek Protokol yapılmalı, taraflar kamu görevlilerinin kayıplarını engelleyici düzenlemeleri hayata geçirebilmelidir.

Toplu sözleşmenin taraflarını devre dışı bırakarak yapılan yasal düzenlemeler, çalışma barışını bozmaktadır. Kamu görevlileri için yapılan düzenlemeler; sosyal ortakların dahil olduğu, görüşlerinin ve kararların ortak alındığı sosyal diyalog mekanizmaları ile gerçekleştirilmelidir. Kamu görevlilerine ya da kamu personel sistemine ilişkin yapılacak yasal düzen-

lemeler öncesinde sosyal paydaş olan sendikaların/konfederasyonların görüşlerini içerecek rapor-değerlendirme-öneri kanun teklifi içerisinde yer almalıdır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu; Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'ni yetkiyi bertaraf etmeyecek şekilde tanımlamalı, yetkisiz konfederasyonların toplu sözleşme masasını işlevsizleştirecek eylemlerini ortadan kaldırmalıdır. İmza tarafı ve temsil; taraflar arasındaki eşitlik ilkesini zedelememelidir.

Kamu İşveren Heyeti; 4688 sayılı Kanun'da açık ve net olarak tanımlanmalıdır. Genel toplu sözleşme görüşmelerinde ve hizmet kolu toplu sözleşme görüşmelerinde yer alacak heyetler belirlenmelidir.

Hizmet kolu toplu sözleşmeleri; dayanışma aidatını da kapsayacak şekilde yetkili sendika ile ilgili kurum ya da işveren temsilcisi arasında imzalanmalıdır. Toplu sözleşme tekliflerinin anlaşılması, sorunların aktarılması, çözüme ilişkin sadece mali tasarrufun dikkat edilmemesi için yetkili sendika ve ilgili kurum arasında sözleşme imzalanmalıdır. Dayanışma aidatı da bu çerçevede düzenlenerek; yetkili sendika üyesi olmayan kamu görevlileri dayanışma aidatı ödemeli, yetkili sendikanın emek mücadelesi evrensel ilke ve normlar çerçevesinde belirlenmelidir.

Kaynakça

- Akyüz, H. R. (2010). Kamu görevlileri hakem kurulunun yapısı, işleyişi ve karar alma sürecine dair öneriler. *Toplu sözleşme hakkına ilişkin ikincil mevzuat çalışmaları* (s. 36-38). Memur-Sen Konfederasyonu.
- Atay, E. E. (2010). Anayasa değişikliğinin toplu sözleşme ve sendikal örgütlenmeyle ilgili hükümleri çerçevesinde 4688 ve 657 sayılı kanunlar başta olmak üzere ikincil mevzuata ilişkin değişiklik önerileri. *Toplu sözleşme hakkına ilişkin ikincil mevzuat çalışmaları* (s. 47-95). Memur-Sen Konfederasyonu.
- Atay, E. E. (2022). Toplu sözleşmenin özerkliği ve hukuk sistemi içindeki yeri. *4688 sayılı kanun ve 10. yılında toplu sözleşme kongresi* (s. 223-239). Memur-Sen Konfederasyonu.
- Bülbül, O. G. (2010). 4688 sayılı kamu görevlileri sendikaları kanunu ve Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının kamu görevlileri sendikaları konfederasyonları görüşleri çerçevesinde değerlendirilmesi. T. Topalhan (Ed.), *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri (Seçme Yazılar III)* (s.1-35). Gazi Kitabevi.
- Cam, E. (2010). İşyeri düzeyinde sosyal diyalog ve sosyal tarafların görüşleri [Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Candır, H., & İslamoğlu, E. (2014). Türkiye’de kadın çalışanların sosyal haklar açısından durumu. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 39-68.
- Cindemir, H. (2017). Kamu görevlileri sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç örnekleri. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 16(2), 553-566. <https://doi.org/10.21547/jss.289918>
- Çelik, A. (2010). Sendikal haklar: Uluslararası çalışma hukuku ve Türkiye’nin uyumsuzluğu. S. Çağlar içinde, *Disiplinlerarası yaklaşımla insan hakları*. Beta Yayınları.
- Eğin, R. (2023). *Sosyal denge sözleşmesinin sendika üyesi belediye çalışanı kamu görevlileri üzerindeki etkisi: Pursaklar belediyesi örneği*.

- ği [Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara.
- Gerek, N. (2013). Toplu iş sözleşmesi - Toplu iş uyuşmazlıkları ve uyuşmazlıkların çözümü. N. Gerek, N. Gökçek Karaca, D. Bayboora, & F. Kocabaş (Ed.) içinde, *İş ve sosyal güvenlik hukuku* (s. 162-194). Anadolu Üniversitesi.
- Görmüş, A. (2007). Türkiye’de sosyal diyalogun gelişimi. *Çalışma Ve Toplum*, 115-140.
- Gülmez, M. (2001, Eylül). Aykırılıklarla dolu kamu görevlileri sendikaları yasası. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(3), 1-21.
- Günenç, A. (2022). Grev hakkı, hükümlerin bağlayıcılığı, kanuna ilişkin tespit ve öneriler. *4688 sayılı kanunun ve 10. yılında toplu sözleşme kongresi* (s. 289-296). Memur-Sen Konfederasyonu.
- Gürer Ögütücü, H. (2019). *Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme ve toplu sözleşme hakları*. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi,
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2024). *2024 Yılı Ocak Ayına Ait Mali Ve Sosyal Haklara İlişkin Genelge*. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2024/01/2024-Yili-Ocak-Ayina-Ait-Mali-ve-Sosyal-Haklara-Iliskin-Genelge.pdf>
- Hekimler, A. (2010). *Karşılaştırmalı bir perspektif ile Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ve Türkiye’de toplu sözleşme sistemleri mevzuat ve uygulamaları*. Legal.
- Işık, R. (1973). *Türk toplu iş sözleşmesi hukukunda ehliyet ve yetki*. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını.
- İnce, Ö. (2019). Toplu sözleşme hukukuna eleştiri ve öneriler. *Toplu sözleşmenin dünü, bugünü, yarını paneli* (s. 59-61). Memur-Sen Konfederasyonu.
- Kağıtcıoğlu, M. (2012). İdari işlemin icra-iliği. *TBB Dergisi* (103), 267-284.
- Kayar, N. (2018). Danıştay kararıyla anayasal toplu sözleşme hakkının ilgası. *TBB Dergisi* (139), 29-49.
- Koçak, N. T. (2021). Kamu görevlilerine ait mevzuattan doğan uyuşmazlıklarda özlük hakkı talebi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* (1(42)), 269-292.

- Korkusuz, P., & Korkusuz, D. (2022). *Türk kamu görevlileri sendikalarının faaliyetleri ve rol model ülkelerin sendikaları ile mukayesesi*. Beta.
- Kutal, M. (2010). Kamu görevlilerinin grev ve toplu sözleşme haklarının ulusal ve uluslararası hukuki boyutu ve uygulamaları. *Kamu görevlilerinin sendikal ve demokratik hakları çalıştay* (s. 18-26). T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı.
- Mankır, H. M. (2022). Sosyal diyalog mekanizmaları, yetki ve faaliyetler. *4688 sayılı kanun ve 10. yılında toplu sözleşme kongresi* (s. 155-170). Memur-Sen Konfederasyonu.
- Önder, N. (2019). Toplu sözleşme hukukuna eleştiri ve öneriler. *Toplu sözleşmenin dünü, bugünü yarını paneli* (s. 63-69). Memur-Sen Konfederasyonu.
- Önsal, N. (2015). Türk endüstri ilişkileri sisteminin önemli belgeleri: Kamu kesimi toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolleleri 1990 yılı anlaşma protokolu. *Karatahta İş Yazıları Dergisi* (3), 241-244.
- Öz Sağlık İş Sendikası. (2023). *Sağlık Bakanlığı Toplu İş Sözleşmesi*. <https://ozsaglikis.org/wp-content/uploads/2023/06/SAGLIK-BA-KANLIGI-TIS-2023-2024.pdf>
- Polat, E. (2018). Türkiye’de Gelişme Seyri İçerisinde Kamu Görevlileri Sendikacılığı. *Uluslararası İlkeler ve Toplu Sözleşme Uygulamaları Bakımından Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Sempozyumu*. Memur-Sen, Ankara.
- Polat, E. (2022). Toplu sözleşmenin süresi, işleyişi, tarafları ve imza yetkisi. *4688 sayılı Kanun ve 10. yılında toplu sözleşme kongresi bildiriler kitabı* (s. 187-210). Memur-Sen Konfederasyonu.
- Republique Française. (2024). Convention Collective. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F78> adresinden alındı
- Resmi Gazete. (2001). *Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu*. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4688.pdf>
- Resmi Gazete. (2012). *Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu*. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat-metin/1.5.6356.pdf>
- Resmi Gazete. *Kamu Görevlileri Ha-*

- kem Kurulu Kararı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/09/20230903-18.pdf>
- Resmi Gazete. *Kamu Görevlilerinin Geneline Ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali Ve Sosyal Hakalara İlişkin 2018 Ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/08/20170825-9.pdf>
- Resmi Gazete. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>
- Sarioğlu, H. İ. (2002). Türk toplu pazarlık düzeni ve çalışma mevzuatının karşılıklı etkileri. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 52(2), 65-84.
- Selamoğlu, A. (2023). İşçi sendikacılığında yeniden yapılanma ve örgütlenme modeli. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(6), 63-98.
- Seyyar, A. (2008). *Sosyal siyaset terimleri ansiklopedisi*. Sakarya Yayıncılık.
- Sprem, s.(2018). Dünyada çalışma normları, saygın iş ve sendikacılık. *Uluslararası İlkeler ve Toplu Sözleşme Uygulamaları Bakımından Türkiye’de Kamu Görevlileri*
- Sendikacılığı Sempozyumu (s. 40-47). Ankara: Memur-Sen Konfederasyonu.
- Subaşı, İ. (2016). *Toplu İş sözleşmesi’nin taraflarca değiştirilmesi*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 74, 993-1024.
- Şahin, L., Cerev, G., Konak, C., Kocakaya, M. E., Balcı, A. İ., Koç, Ö. & Akgöl, O. (2021). *Kamu görevlilerinin yeni anayasadan beklentileri araştırması*. Memur-Sen Konfederasyonu.
- Şenver, E. (2012). *OECD-AB ülkelerinde örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkı*. Memur-Sen Konfederasyonu.
- Tonbul, H. B. (2022). Toplu görüşmeden toplu sözleşmeye 4688 sayılı kanun. *4688 sayılı kanun ve 10. yılında toplu sözleşme kongresi bildiriler kitabı*. Memur-Sen.
- Ulucan, D. (2014). Toplu iş sözleşmesi özerkliği ve yetki sorunu. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırmaları Dergisi Prof. Dr. Ali Rıza Okur’a Armağan Özel Sayı*, Cilt:20, Sayı:1, s.581-593
- Urhan, V., & Sayan Özkal, İ. (2020). Tür-

kiye’de kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı: temel metinler, aktörler ve uygulama. *Memleket Siyasi Yönetim*, 61-100.

engeller: Toplu sözleşme süreci [Yüksek Lisans Tezi]. Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Tekirdağ.

Yardımcıoğlu, F. (2022). Uyuşmazlık hali ve kamu görevlileri hakem kurulu. *4688 sayılı kanun ve 10. yılında toplu sözleşme kongresi Bildiriler kitabı* (s. 277-288). Memur-Sen Konfederasyonu.

Yıldırım, Ö. T. (2022). Toplu Sözleşmenin kapsamı. *4688 sayılı kanun ve 10.yılında toplu sözleşme kongresi bildiriler kitabı* (s. 247-252). Memur-Sen Konfederasyonu.

Yenihan, B. & As, İ. (2017). Türkiye’de kamu sendikacılığının gelişimi ve toplu pazarlık sorunları. *The International Journal of Innovative Approaches in Social Sciences* 1(1) Issue: 1 ss.77-89.

Yıldırım, s.(2023, Ağustos). *Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı*.

Yıldırım, H. (2018). *Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarının önündeki*

Yorgun, s.(2023). Sendikaların toplu pazarlık yetkisi ve kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü’nün hukuki boyutu. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 1(76), 97-120.

KAPSAMI, SÜRESİ, SÜRECİ, İŞLEYİŞİ VE TARAFLARI İTİBARIYLA **ADİL VE ETKİLİ BİR TOPLU SÖZLEŞME DÜZENİ NASIL OLMALI?**

Uluslararası norm ve ilkelere uygun olarak kapsamı genişletilmiş, grev hakkı ve dayanışma aidatının olduğu, süresi, işleyişi, dönemi, tarafları, adil ve etkili tahkim ve uzlaştırma mekanizmaları itibarıyla etkin bir toplu pazarlığa imkan tanıyacak, taraflara tanınan geniş inisiyatif alanıyla sosyal diyalog ilkesine uygun bir toplu sözleşme sistemi için mevzuatımızda ve özellikle 4688 sayılı Kanun'da gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.



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



MemurSenKonf



www.memursen.org.tr
info@memursen.org.tr



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