

# KAMU YÖNETİMİNDE İLK TOPLU GÖRÜŞME UYGULAMASI

Mesut GÜLMEZ \*

**Özet:** Makalede, 25 Haziran 2001'de kabul edilen Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasıyla öngörülen toplu görüşmenin 2002 yaz aylarındaki ilk uygulaması irdelenip değerlendirilmektedir. Statü anlayışının egemen olduğu kamu yönetimindeki bu ilk toplu görüşme uygulaması, birbirini izleyen beş aşamaya göz önüne alınarak, yetkili sendika ve kamu işvereni taraflarının hazırladığı ve sunduğu: belgeler çerçevesinde incelenmiştir. Yasaya aykırılıklarla başlayıp Kamu İşveren Kurulu üyelerinin eksik katılımıyla süren toplu görüşmenin, özellikle kamu işverenin "yasak savıcı" nitelikteki tutumu nedeniyle "sonuçsuz sonuçlandığı" ortaya konulmaktadır. 15-30 Ağustos 2003 tarihinde 2004 yılı bütçesine yönelik olarak yapılacak toplu görüşmenin yasaya ve amacına uygun biçimde gerçekleştirilmesi için yasada ivedi değişiklikler yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Sendika hakkı, toplu görüşme hakkı, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, yetki, yetki itirazı, Yüksek İdari Kurul, Uzlaştırma Kurulu, Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri sendikaları, Türkiye Kamu-Sen, KESK.

Kamu personel rejiminde ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesinde geleneksel tek yanlı ve katılımsız sistemden görece daha demokratik ve katılımlı iki yanlı sisteme geçilmesi yönünden önemli ama çok gecikmiş bir adım, 25 Haziran 2001'de kabul edilen Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasıyla atılmıştır (RG, 2001a: 1-17; Gülmez, 2002a: 437 vd). 4688 sayılı bu yasanın öngördüğü toplu görüşme sürecinin ilk uygulaması, 2002 yılının yaz aylarında, bu sürece adını veren toplu görüşme toplantıları da 15-30 Ağustos 2002 tarihleri arasında yapılmıştır. Toplu görüşme ile ilgili işlemlerin en yoğun olduğu dönem, yetkili sendika ve konfederasyonların belirlendiği, toplu görüşmenin kamu işvereni ile sendika taraflarının temsilcilerinin toplandığı ve bu toplantılarda anlaşmaya varılamaması üzerine barışçı yola başvurulduğu Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarıdır.

Ne yazık ki bu ilk uygulama, gerek yasadan gerekse toplu görüşmenin yetkili sendika ve özellikle kamu işvereni taraflarından kaynaklanan nedenlerle, tarafların hiç olmazsa yasanın öngördüğü kimi konuları görüşerek anlaşmaya varamamasının da ötesinde, başka yönleriyle de başarısız sonuçlanmıştır. Toplu

\* Prof. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

görüşme uygulamasının, yetkili tarafların, özellikle sendika tarafının belirlenmesinden, uzlaştırma sürecinin de uygulanması ve sendika tarafının bu konudaki olumsuz kararını ortaya koymasıyla sonuçlanan yasal evresi göz önüne alındığında, hemen her aşamada yasaya aykırılık yada aksaklıklar bulunduğu görülmektedir.

Öncesindeki yetkili tarafların belirlenmesi ve sonrasındaki barışçı süreci kapsamak üzere, yoğun olarak üç aylık bir zaman kesitinde gerçekleşen “başarısız” toplu görüşme süreci, başlıca beş aşama çerçevesinde incelenebilir. Bunlar; yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesiyle ilgili işlemleri; yasanın toplu görüşme süreci ile bağlantılı olarak oluşturduğu Yüksek İdari Kurulun (YİK) toplanmasını ve önerisini Kamu İşveren Kuruluna (KİK) sunmasını; toplu görüşmenin yapılması ve sonuçlanmasını; Uzlaştırma Kurulunun toplanıp uyuşmazlığı inceleyerek kararını vermesini ve son olarak da, durumun Bakanlar Kuruluna iletilmesini kapsayan aşamalardır (Gülmez, 2002: Çizim 6).

Bu amaçla, önce yasanın bu aşamalara ilişkin düzenlemeleri özetlenecek, sonra da 2002 toplu görüşmelerinin her aşamasına ilişkin belgeler çerçevesinde ilk uygulama ele alınacak ve değerlendirilecektir.

## **TOPLU GÖRÜŞMEYE YETKİLİ TARAFLAR, YETKİ İTİRAZLARI VE ÇÖZÜLMESİ**

Bilindiği gibi, Anayasaya göre toplu görüşmenin kamu işvereni tarafını “İdare”, sendika tarafını ise, “sendikalar ve üst kuruluşları” oluşturmaktadır (m. 53/3). Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası da, toplu görüşmenin kamu işveren tarafını “Kamu İşveren Kurulu”, sendika tarafını ise, “her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar” biçiminde belirlemiştir (m. 29).

Toplu görüşme sürecinde ilk adım, kamu işveren tarafının yasayla belirlenmiş olması nedeniyle, yetkili sendika tarafının belirlenmesidir. Yasa, bu konudaki takvimi de göstermiştir. Buna göre, yetkili sendikanın belirlenmesine yönelik olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının (ÇSGB) yılda bir kez ve 31 Mayıs’ta olmak üzere, sendikaların üye sayılarını saptaması ve her bir hizmet kolunda en çok üyesi bulunan yetkili sendikalar ile bağlı oldukları konfederasyonları belirleyip Temmuzun ilk haftasında sonuçları yayımlaması; diğer sendika ve konfederasyonların bu sonuçlara beş çalışma günü içinde itiraz edebilmesi ve itiraz durumunda da, mahkemenin onbeş gün içinde bu itirazı karara bağlaması öngörülmüştür.

### **Yetkili Kamu İşveren Tarafı: Kamu İşveren Kurulu**

Yasanın toplu görüşmenin taraflarını belirleyen 29. maddesi, kamu işvereni adına toplu görüşme yapma yetenek ve yetkisini “Kamu İşveren Kurulu”na ta-

nıdır. Kurul, “Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet bakanının başkanlığında”, toplam 9 üyeden oluşur. KİK’in, sayı olarak “sabit” olan “yasal” üyeleri şunlardır:

- a) “Başbakanlık Müsteşarı,
- b) Maliye Bakanlığı Müsteşarı,
- c) Hazine Müsteşarı,
- d) Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarı,
- e) Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı,
- f) Devlet Personel Başkanı,
- g) Maliye Bakanlığı Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürü,
- h) Kamu işveren sendikası.”

Yasa gereği çıkarılan ve 9 Kasım 2001 tarihinde yürürlüğe giren Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili İle Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik (RG, 2001:6-9), Kamu İşveren Kurulunun görevleri ve oluşumu konusunda yasadaki ilgili kuraları aynen aktarmakla yetinmiştir (m. 12 ve 13). Yeni bir kural olarak, yasadaki “kamu işveren sendikası” yerine buna açıklık kazandırıcı nitelikte “kamu işveren sendikası genel başkanı” terimine yer vermiş ve genel başkanın da “kamu toplu iş sözleşmelerinin koordinasyonundan sorumlu Devlet Bakanı tarafından belirlen(mesini)” öngörmüştür (m. 14). Bu değişiklik, Kamu İşveren Kurulunun üye sayısının artırılmasının söz konusu olmaması ve tüzel kişiyi temsil edecek gerçek kişinin belirlenmesine yönelik bulunması nedeniyle yasaya aykırı değildir.

### **Yetkili Sendika Tarafı: En Çok Üyesi Bulunan Sendikalar ve Bağlı Oldukları Konfederasyonlar**

4688 sayılı yasaya göre, toplu görüşmeye katılmaya yetenekli sendikal örgütler, yasanın öngördüğü sendikal örgütlenme modeline koşut ve Anayasaya da uygun olarak, hizmet kolu temelinde kurulan “kamu görevlileri sendikaları” ile bu sendikaların üye oldukları “konfederasyonlar”dır. Dolayısıyla, yasal / kuramsal olarak, hem alt düzeyde hem de üst düzeyde kurulmuş sendikal örgütlerin toplu görüşme yapma yeteneği vardır.

Ancak Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, toplu görüşme yapmaya, mutabakat metnini yada anlaşmazlık tutanağını imzalamaya “yetkili” sendika tarafını, “her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar” olarak belirlemiştir (m. 30). 11 hizmet kolunun her birinde en çok üyesi bulunan 1’er sendika ve dolayısıyla toplam olarak 11 sendika ile bu sendikaların bağlı buldukları konfederasyonlar, yetkili sendikal örgütler-

dir.<sup>1</sup> Bir konfederasyona bağlı tüm hizmet kollarındaki sendikalardan yalnızca birinin bir hizmet kolunda en çok üyesi bulunan sendika niteliğini taşıması, o konfederasyonun toplu görüşmeye katılması için yeterli olacaktır. Gerçekleşmesi olanak dışı bir olasılık da olsa, 11 hizmet kolunda yetkili olduğu saptanan sendikaların tümünün bağımsız olması durumunda, konfederasyonlar toplu görüşmeye katılamayacaktır.

4688 sayılı yasa, toplu görüşmelere katılacak sendika ve konfederasyonların temsilcilerinin sayısını KİK sayısına bağlı tutarak sınırlandırmıştır. Buna göre, “yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı buldukları konfederasyonlar görüşmelere Kamu İşveren Kurulu üyelerinin sayısı kadar temsilci ile katılır” (m. 29/3). Kamu İşveren Kurulunun toplam üye sayısı, başkanla birlikte 9 olduğu için, sendika tarafı da bu kural gereği en çok 9 temsilci ile toplu görüşmeye katılacaktır. Bu durumda, kimi hizmet kolları sendikalarının yasal olarak tanınan toplu görüşmeye katılma yetkisi ortadan kaldırılmış olmaktadır. 11 hizmet kolundaki yetkili sendikaların tümünün bağımsız olması olasılığında bile, bunlardan en az ikisi toplu görüşmeye katılamayacaktır. Belli bir konfederasyona üye olan yetkili sendikalardan kimilerinin konfederasyonu yetkilendirerek toplu görüşmeye katılmaması, yasanın öngördüğü dokuz temsilci sınırlamasından kaynaklandığı için, kanımca Anayasaya aykırıdır ve 29. maddenin 1. fıkrasıyla da çelişmektedir.

Yönetmelik (RG, 2001c), sendika tarafının temsilci sayısının Kamu İşveren Kurulunun temsilci sayısına eşitlenmesi için, kur’a yöntemine başvurulmasını öngörmüştür. Yönetmeliğe göre, sendika tarafı, “yetkili sendikaların bağlı bulunduğu konfederasyonların temsilcileri ile yetkili sendikaların kendi aralarında yapacakları kur’a sonucu belirleyecekleri temsilcilerden oluşur. En çok üyeye sahip konfederasyon temsilcisi başkanlık eder” (m. 15/2).<sup>2</sup> Kuşkusuz, “en çok üyeye sahip konfederasyon”, her hizmet kolunda kurulu yetkili sendikalardan en çoğunun -yada yarıdan çoğunun- üye olduğu konfederasyon değildir. Ka-

<sup>1</sup> Bu sayının, çoğunluk sendikalarının bir konfederasyon üyesi olduklarını / olacaklarını göz önüne alarak ve yasa öncesinde Türkiye Kamu-Sen, KESK, Memur-Sen olmak üzere başlıca üç konfederasyonda örgütlenen sendikaların hiç olmazsa bir hizmet kolunda en çok üyesi bulunan yetkili 1 sendikası olabileceğini varsayarak, 14 dolayında olabileceği kestiriminde bulunmuştum (Gülmez, 2002: 517). Ancak Memur-Sen’e üye sendikalardan hiçbirinin yetkili sendika sayılmasını sağlayacak yasal çoğunluğu gerçekleştirememesi nedeniyle, sendika tarafının toplam sayısı 13’te kalmıştır.

<sup>2</sup> Yönetmeliğin yaptığı bu düzenlemeyi şöyle eleştirmiştim: “Toplu görüşmenin sendika tarafının farklı konfederasyonlara üye sendikalar olması ve bu nedenle değişik konfederasyonların toplu görüşmeye katılması olasılığı bulunduğu göre, kur’a yönteminin her zaman adaletli ve kabul edilebilir sonuçlar doğurmayacağı açıktır. Bu yöntemin, kimi zaman çalışan ve sendikalaşan kamu görevlisi sayısının yüksek olduğu hizmet kolunda örgütlenmiş bir sendikanın, kimi zaman aynı konfederasyona bağlı olan sendikaların, kimi zaman da toplu görüşmeye katılan tek temsilci konumunda bulunan bir sendikanın ve dolayısıyla bağlı olduğu konfederasyonun yada bağımsız bir sendikanın da kur’a sonucunda dışarıda kalmasına yol açması olasıdır. Kanımca, bu gibi sakıncaları önlemek için, Kamu İşveren Kurulunun üye sayısını gözönüne alarak sendika tarafı için bir sınırlama koymak yerine, ağırlıklı oy yöntemiyle bu soruna çözüm getirilmesi, anayasal toplu görüşme hakkının kullanılmasından daha uygun olurdu.” (Gülmez, 2002: 518).

nımca “en çok üye”, konfederasyona üye sendikaları değil, sendikaların üyele-  
rini anlatır (Gülmez, 2002a: 519-520).

Yasa, yetkili sendikanın belirlenmesi konusunda, hizmet kolunda en çok ü-  
yesi bulunan sendikanın, sendikalarca yapılacak üyelik bildirimleri dikkate ali-  
narak saptanmasını öngörmüştür. Sendikalar, kesinleşen bu üyelik başvuru bel-  
gelerinin bir örneğini de her yılın Şubat, Mayıs, Ağustos ve Kasım aylarında  
Bakanlığa gönderecektir. Yetkili sendikayı belirleme yetkisi, bu bildirimler ile  
kamu işverenlerince de yapılacak bildirimler çerçevesinde, Bakanlığa tanınmış-  
tır. 30. maddenin 2. fıkrasında yetkili sendika tarafının belirlenmesine ilişkin  
takvim şöyle düzenlenmiştir:

“Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, kamu görevlileri sendikalarınca yapılan ü-  
yelik bildirimlerini dikkate alarak, her yıl 31 Mayıs itibariyle sendikaların üye sayı-  
larını tespit eder; buna göre her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikala-  
rı ile en çok üyeye sahip konfederasyonu belirler ve sonuçları Temmuz ayının ilk  
haftasında Resmî Gazetede yayımlar. Bu sonuçlara beş çalışma günü içinde itiraz  
edilmediği takdirde, üye sayıları ile her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri  
sendikaları ve en çok üyeye sahip konfederasyonun yetkisi kesinleşir.”

Böylece, tarafların toplu görüşmede biraraya gelmesinden (15 Ağustos)tan  
iki buçuk ay önce, Bakanlık yılda bir kez olmak üzere ve “31 Mayıs” itibariyle  
üye sayılarını saptar. Buna dayanarak da, yetkili hizmet kolu sendikaları ile  
bunların bağlı oldukları konfederasyonları ve en çok üyesi bulunan konfederas-  
yonu belirler ve sonuçları da, Temmuzun ilk haftası içinde Resmî Gazetede ya-  
yımlar (Yönetmelik, m. 3/1).<sup>3</sup>

Bunu izleyen dönem, yetki itirazlarına ve itirazların mahkemece karara bağ-  
lanmasına ayrılmış ve yasanın 31. maddesinde düzenlenmiştir.

### Yetki İtirazları ve Çözülmesi

Yetki itirazı, yetkili olmadığı belirlenen “diğer” sendika ve konfederasyonla-  
rın, yetkili sendikaların, aranan çoğunluk koşulunu gerçekleştirmediğini ileri  
sürmesidir. Yetki itirazının, yetkili sendikanın belirlenmesine ilişkin sonuçların  
Resmî Gazetede yayımlanmasından itibaren “beş çalışma günü içinde” yapıl-  
ması gerekir (m. 31/1). Hafta tatilleri ile resmi tatilleri kapsamayan bu süre, hak  
düşürücü bir süredir. Yetkili sendikanın belirlenmesiyle ilgili sonuçlara bu süre

<sup>3</sup> Yasa, “sendika üye sayıları ve hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonların belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar”ın, yayımı tarihinden itibaren dört ay içinde çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenmesini öngörmüştür (m. 41/d). Yayımlandığı 9 Kasım 2001 tarihinde yürürlüğe giren *Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Buldukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, bu konularda açıklayıcı ek bir düzenleme yapmamıştır. Yönetmelik, “Yetkili Sendikaların Belirlenmesi ve İlanı” başlıklı iki fıkradan oluşan 3. maddesinde, yasanın 30. maddesinin 2. fıkrasını yinelemiştir: “İtiraz” başlıklı 4. maddesinde de, yasanın 31. maddesindeki düzenlemeyi yinelemiştir (*Resmî Gazete*, 9 Kasım 2001, Sayı 24578, s. 5).

içinde itiraz edilmezse, Resmi Gazetede yayımlanan “üye sayıları ile her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları(nın) ve en çok üyeye sahip konfederasyonun yetkisi kesinleşir” (m. 30/2, 2. cümle).

Yetki itirazı, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasında olduğu gibi, Ankara İş Mahkemesine yapılır. “Mahkeme itirazı onbeş gün içinde karara bağlar” (m. 31/2). Yönetmelik, “itiraz dilekçesinin bir örneğinin bilgi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına itiraz süresi içinde ayrıca veril(mesini)” öngörmüştür (m. 4).

4688 sayılı yasa, 2822 sayılı yasadan ayrılarak, bu karara karşı temyiz yoluna başvurulması konusunda bir düzenleme yapmamıştır. Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasına göre, duruşma yapılmasını gerektiren “işçi ve üye sayılarının tespitinde maddi hata iddiasıyla süreye ilişkin” itirazlarda, duruşma sonunda verilecek kararın temyize götürülmesi olanaklıdır ve bu durumda da, Yargıtay’ın 15 gün içinde karar vermesi gerekir (m. 15/2).

Böylece, yaklaşık olarak Temmuz sonu / Ağustos başında, yetki itirazlarının da mahkemenin kesin olan kararıyla çözülmesinden sonra, yetkili sendika ve konfederasyonlar belirlenmiş olacak ve iki hafta sonra da, taraflar toplu görüşmenin ilk toplantısını yapacaklardır.

## **2002 Toplu Görüşmelerinde Yetkili Sendikaların Belirlenmesi, Yetki İtirazları ve Çözülmesi**

Kamu yönetiminde ilk toplu görüşme sürecini gerçekleştirmek üzere yapılan ilk işlemlerden biri, yasaya aykırı yönetmelik değişiklidir. Yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesinden ve bunların sayılarının 13 olarak saptanmasından sonra, sendika tarafının üye sayısının KİK sayısına eşitlenmesi, yani yetkili 4 sendikanın Anayasaya aykırı biçimde toplu görüşme dışında bırakılarak sayının 9’a indirilmesi amacıyla uygulanacak kur’a yöntemini kaldıran, yasaya açıkça aykırı bir değişiklik yapılmıştır. Yönetmeliğin m. 13/h bendindeki “kamu işveren sendikası genel başkanı” yerine, yasanın “değişmezliğini” öngördüğü KİK’in üye sayısının yükseltilmesine olanak veren ve belirsizleştirilmesine yol açan bir anlatımla, “kamu işveren sendikaları temsilcilerinden” denilmiştir (RG, 2002b).

Böylece, yönetmeliğin Anayasaya aykırı sonuçlar doğuracağı önceden belli olan ve bilinmesi gereken kur’a yöntemi, sendika tarafının (KESK’in) itirazı üzerine, toplu görüşmenin başlamasından iki gün önce değiştirilerek kaldırılmıştır. Yukarıda değinilen KİK’in kamu işveren sendikasından gelen üyesiyle ilgili değişikliğin de yapılmasıyla, önceki durumun tersine, bu kez kamu işveren tarafının (KİK’in) üye sayısının sendika tarafının sayısına göre belirlenmesi ilkesi getirilmiştir. Bu esnekliği de, yönetmeliğin m. 13/h bendinde yapılan yasaya aykırı değişiklik sağlamıştır. Dolayısıyla, KİK’in üst düzey kamu yöneticile-

rinin oluşturduğu 8 üyesinin dışında kalan öteki üyelerinin tümü, yasaya göre bir ve tek olması gereken kamu işveren sendikalarının birçok temsilcisinden oluşacaktır. Nitekim, bu değişiklikten sonra, KİK'in üye sayısının 2002 toplu görüşmelerinin yetkili sendika tarafının 2002'deki üye sayısına (13'e) eşitlenmesi için kamu işveren sendikalarından 1 yerine 5 üye belirlenmiş ve böylece KİK'in üye sayısı, yasal olarak 9 olmak gerekirken 4 fazlasıyla 13'e çıkarılmıştır. Bu sayının, gelecek yıllardaki toplu görüşmede, yetkili sendika tarafının sayısına göre değişmesi, örneğin 12 yada 14 olması olanaklıdır. Yasaya açıkça aykırı düşün bu durumun, ancak yasada (m. 29/2, h bendinde) yapılacak değişikliklerle düzeltilmesi olanaklıdır.

2002 toplu görüşmelerinde yetkili sendika tarafının belirlenmesi, ÇSGB'nin 7 Temmuz 2002 tarihli Resmi Gazetede (RG, 2002a: 10-11) yayımlanan "Kamu Görevlileri Sendikalarının Üye Sayılarının Tespitine İlişkin Tebliğ"i ile yapılmıştır. Üyelik bildirimleri titiz biçimde karşılaştırılmadan ve denetlenmeden yapıldığı anlaşılan bu saptamaya göre, 11 hizmet kolundan 8'inde Türkiye Kamu-Sen, 3'ünde ise KESK üyesi sendikaların yetkili olduğu anlaşılmıştır. KESK'e bağlı üç yetkili sendika, Eğitim-Sen, Tüm Bel-Sen ve Kültür-Sen'dir. Yine bu verilere göre, 11 hizmet kolundaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerinin toplam sayısı 1 357 326 ve sendikalaşma oranı da %47,94'tür. Kuşkusuz bu sayı ve oranlar, sendika üyesi olması yasaklanan çok sayıdaki kamu görevlisini kapsamamaktadır. Sendika üyesi olan toplam 650 770 kamu görevlisinin %50,56'sı Türkiye Kamu-Sen'e, %40,31 KESK'e ve %6,43'ü de, hiçbir hizmet kolunda yetkili sendika çıkaramayan Memur-Sen'e bağlı olan sendikaların üyesidir. Böylece, sendikalı kamu görevlilerinin %90,87'si iki konfederasyona bağlı sendikalarda örgütlenmiştir. Bağımsız sendikalardaki üye sayısı da, ancak %2,42'dir. Sendikaların üye sayılarını yayımlayan tebliğde yer alan öteki üç konfederasyondan Demokrat Kamu-Sen'in 39, USEK'in 352 ve Türkiye Kamu-Sen'den kopanların oluşturduğu BASK'ın da 1 319 üyesi vardır.

İlk toplu görüşme uygulaması, yasanın öngördüğü yukarıda özetlenen kural-lara göre yapılmamış; 7 Temmuzda yayımlanan sonuçlara ilişkin yetki itirazları karara bağlanmadan, Bakanlığın yayımladığı istatistiklere göre belirlenen yetkili sendika ve konfederasyonların toplu görüşmeye oturmasıyla gerçekleştirilmiştir.<sup>4</sup> Kanımca bu, toplu görüşme sürecinde yasaya aykırı olan ikinci uygulama-

<sup>4</sup> Eğitim-Sen Genel Başkanı *Alaaddin Dinçer* de, "Memur Sendikacılığı" seminer dersi için "2002 Yılı Toplu Görüşme Süreci" konulu bir ödev hazırlayan TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans öğrencisi *Ali Şahin Akbulut* ile 15 Aralık 2002 tarihinde yaptığı görüşmede, bu uygulamayı eleştirerek şunları söylemiştir: "Yetkili sendika ve konfederasyon tespitinde sendikaların bildirimlerinin esas alınması nedeniyle yapılan usulsüzlükler ve Çalışma Bakanlığı verilerinin sağlıklı olması nedeniyle Konfederasyonumuz ve üye sendikalarımız yetki itirazında bulunarak mahkemeye başvurdular. Toplu görüşmelere katılacak sendika ve konfederasyonlar, yasada da açık biçimde ifade edildiği gibi, mahkeme sonuçlanınca kesinleşecekti. Ancak işveren, mahkeme sonuçlanmadan toplu görüşme sürecini başlattı. Çalışma Bakanlığının sağlıklı verileri e-

dır. 4688 sayılı yasada, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Yasasında olduğu gibi “mahkemeye itirazın yapılması, karar kesinleşinceye kadar yetki işlemlerini durdurur” yolunda bir kurala (m. 15/3) yer verilmemiş olması, yetki itirazlarını sonuçlandırmadan toplu görüşmeye başlanmasının gerekçesi olamaz. Çünkü 4688 sayılı yasa, hem 2822 sayılı yasa gibi temyiz edilebilecek ve temyiz edilemeyecek karar ayırımı yapmamış; hem de açıkça ve uyulması zorunlu bir kurala ve her tür yetki itirazını kapsamak üzere, “mahkeme itirazı onbeş gün içinde karara bağlar” demiştir. Mahkemenin onbeş gün içinde karar verememesi durumunda, yetki itirazına ilişkin mahkeme kararının kesinleşmesine değin yetki işlemlerinin durması, kararın verilmesinin beklenmesi ve buna göre yetkili sendikaların belirlenmesinden sonra toplu görüşmeye geçilmesi gerekirdi. Üstelik, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonuna üye olan sendikaların süresi içinde yetki itirazında bulunmuş olmasına karşın, bu itirazların sonuçlanması beklenmeksizin yasaya aykırılıklar dizisine bir yenisinin eklenmesiyle, her şeye karşın, toplu görüşmenin 15 Ağustosta başlamasına çaba gösterilmiştir.

## **YÜKSEK İDARİ KURULUN OLUŞTURULMASI VE TOPLANMASI**

4688 sayılı yasanın öngördüğü toplu görüşmeye işlerlik kazandırmak için atılan adımların ikincisi ve sürecin ikinci aşaması, Yüksek İdari Kurulun (YİK) oluşturulmasıdır. 9 Temmuz 2002’de başlayan bu yoldaki girişimler, YİK’in toplu görüşmeye “esas olacak” görüşünün belirlendiği 29 Temmuz 2002’de sonuçlanmıştır.

### **Yüksek İdari Kurulun Görevleri ve Toplu Görüşmeyle İlişkisi**

Yasa, katılımsız kamu personel rejiminin geleneksel yapısını (Gülmez, 2002: 87 vd) “kısmen” değiştiren bir düzenleme yaparak, ulusal ve kurumsal düzeylerde olmak üzere oluşturduğu iki ortak yönetsel kuruldan ulusal / merkezi düzeydeki Yüksek İdari Kurulu toplu görüşme ile ilişkilendirmiştir. Yasaya göre Yüksek İdari Kurul, birbiriyle bağlantılı ve toplu görüşmeyle yakından ilgili olan iki amaçla oluşturulmuştur. Birincisi, toplu görüşmenin işveren tarafını oluşturan Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmektir. İkinci amaç ise, “toplular görüşmelerde belirlenen mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek”tir (m. 21).

Bu maddede, birinci amaçla ilgili olarak dolaylı bir toplu görüşme tanımı verilmiş; toplu görüşmenin, genel bir anlatımla, “kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanmasına yönelik kararların alınması için yapıl(ması)”, Yüksek İdari Kurulun

---

sas alınarak Yüksek İdari Kurul toplandı.” Diñçer, YİK toplantısında da, yetki itirazları konusunda “yargı sürecinin tamamlanmadığına dikkat çektiklerini” belirtmiştir.



bu amaçlarla yapılacak “toplu görüşmelere esas olmak üzere” Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmesi öngörülmüştür.

Oysa, toplu görüşmenin 3. maddedeki tanımında, yalnızca ekonomik ve mali nitelikli haklara ve yardımlara yer verilmiş; genel olarak hak, ödev ve çalışma koşullarından söz edilmemiştir. Bu nedenle 21. madde, ilk bakışta, toplu görüşmenin konu yönünden kapsamını dolaylı olarak genişletmiş görünmektedir. Ancak bunun uygulanması olanaksızdır. Çünkü yalnızca tanımda değil, yasanın toplu görüşmenin kapsamını gösteren maddesinde de, ele alınacak konular sınırlı biçimde sayılmıştır. Her ne kadar 28. maddede “bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımlar”ın da toplu görüşme kapsamına girdiği belirtilmişse de, bu yardımlar temelde doğrudan yada dolaylı olarak ekonomik ve mali nitelikte olacak, parasal boyut taşıyacak ve çok geniş biçimde anlaşılıp yorumlanamayacaktır. Dolayısıyla Yüksek İdari Kurul, 21. maddede sözü edilen konularda Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirse ve bunların toplu görüşmelere esas olacağı belirtilse de, toplu görüşme ve özellikle imzalanacak mutabakat metni, sayılan konular dışına taşırılamaz. Bu durumda, Yüksek İdari Kurulun Kamu İşveren Kuruluna ilettiği “hak, ödev ve çalışma koşulları” ile ilgili görüşler ve bunların dayanağı olan belgeler, olsa olsa, toplu görüşme kapsamındaki konuların taraflarca tartışılmasında ve sonuçlandırılmasında yardımcı olma işlevi yerine getirecektir.

### **Yüksek İdari Kurulun Yapısı**

Yüksek İdari Kurul, ikili yapıda, ancak tarafların eşit sayıda olmayan temsilcilerinden oluşan bir kuruldur. Kurulun kamu işveren temsilcileri sekiz bentte sayılmıştır. Ancak bu bentlerden, kurulun kamu işveren temsilcilerinin tam sayısını çıkarmak olanaksızdır. Bunun başlıca nedeni, müsteşarlar ile bağımsız başkanlıkların başkanlarının tam sayısını önceden saptama olanağı bulunmaması, siyasal gelişmelere ve koşullara bağlı olarak da değişebilmesidir.

Yüksek İdari Kurul, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında, aşağıdaki kamu işveren temsilcilerinden oluşur:

- a. “Bakanlıklar ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarının müsteşarları,
- b. Devlet Personel Başkanı,
- c. Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı,
- d. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü,
- e. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü,
- f. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü,
- g. Bağımsız başkanlıkların başkanları,
- h. Kamu işveren sendikası.”

Belirtmek gerekir ki, YİK'in yukarıdaki -yani a, b, c, e ve h bentlerindeki- üyelerinden altısı, aynı zamanda toplu görüşmenin işveren yada yönetim kanadının yetkili tarafı olan Kamu İşveren Kurulunun üyesidir.

Yüksek İdari Kurulun kamu işveren temsilcilerinin sayısı yalnızca çok yüksek değil aynı zamanda belirsiz yada "değişken" iken, sendika kanadının temsilcilerinin sayısı belirli ve sınırlı, yaklaşık üçte biri dolayındadır. YİK'e katılacak onbeş sendika temsilcisini, "bünyesinde üye sayıları itibariyle en çok kamu görevlisini bulduran konfederasyonlardan ilk üçü", kendi "*üyeleri oranında*" seçecektir. Daha açık bir deyişle, kendisine bağlı sendikaların üye sayısı yönünden en büyük olan ilk üç konfederasyon, onbeş temsilciyi üye sayılarıyla orantılı olarak paylaşacaktır (m. 21/2). Yönetmelik, Yüksek İdari Kurulun sendika tarafının temsilcilerini de, (i) bendi olarak 8. maddesine eklemiştir.

Bu yapıyla YİK, yönetim ve sendika taraflarının "eşit temsil" ilkesi uyarınca yer aldığı "ortak" bir kurul değildir. Sendika tarafı, her koşulda azınlıkta kalacaktır. Çünkü, 3 Kasım seçimleri öncesinde, yalnızca bakanlık müsteşarı olarak YİK'e katılabilecek üye sayısı konfederasyonların üye sayısından fazla ve 17 idi. Ayrıca, bağımsız başkanlıkların sayısının da en az 10 dolayında olacağı anlaşılıyordu (Gülmez, 2002: 524). 2002 toplu görüşmelerine katılan müsteşar sayısı 26, bağımsız başkanlar sayısı da 17'dir ve her ikisi de tek başına sendika tarafının toplam sayısından fazla ve üç katı kadardır. Bu yapıyla Yüksek İdari Kurulu, konfederasyon temsilcilerinin yer aldığı bir "Müsteşarlar ve Başkanlar Kurulu" olarak nitelemek yanlış olmaz.

Yönetmelik, yasanın 21. maddesini yineledikten sonra (m. 7 ve 8), konfederasyon temsilcilerinin belirlenmesini 9. maddesinde şöyle düzenlemiştir: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, yasanın ilgili maddeleri uyarınca bildirilen en son verileri, bir rapor halinde Devlet Personel Başkanlığına gönderir. Bu raporun, Kurul toplantı tarihinden en az on beş gün önce gönderilmesi gerekir. Devlet Personel Başkanlığının görevi, her bir konfederasyon için temsilci sayısını belirlemek ve ilgili konfederasyonlara bildirmektir. Başkanlık bu belirlemeyi, "*en çok üyeye sahip üç konfederasyonun üye sayıları oranını*" dikkate alarak yapar. Konfederasyonlar da, kendilerini temsil edecek üyelerin isim listesini YİK toplantı tarihinden önce Devlet Personel Başkanlığına bildirirler. Böylece, Kurula katılacak konfederasyon temsilcileri, toplantı öncesinde sayı ve ad olarak belirlenir.

Yönetmelik, yasanın YİK üyesi olarak saydığı kamu işveren sendikasını, "genel başkan"ının temsil etmesini ve "kamu toplu iş sözleşmelerinin koordinasyonundan sorumlu Devlet Bakanı tarafından belirlen(mesini)" öngörmüştür (m. 10).

YİK'in, öngörülen işlevleri ve özellikle yönetim kanadının siyasal nitelikli yapısı ve temsilci sayısının belirsiz, değişken ve çok yüksek olması gibi neden-

lerle yararlı olacağı konusunda iyimserliğin güç olduğu yolundaki görüşüm, daha ilk toplantıda doğrulanmıştır. YİK'in, gerek toplantılara katılım, gerekse hazırlanan önerilerin içerik ve kapsamı yönlerinden "yasak savma" ötesinde bir işlev görmediği anlaşılmıştır.

### **Kurulların Oluşum ve Çalışma Yöntemlerinin Belirlenmesi**

Yönetmeliğin, Yüksek İdari Kurulun çalışma yöntem ve ilkelerini düzenleyen 11. maddesine göre; olağan olarak yılda en az bir kez toplanan Yüksek İdari Kurulu, Kurul Başkanı zorunlu durumlarda her zaman toplantıya çağırabilir. Böylece, Kurulun olağan toplantısı dışında çalışması, Başkanının, yani Başkanlık Müsteşarının takdirine bırakılmış "zorunlu durumların" varlığına bağlıdır.

Toplantının gündemi, Kurul Başkanınca saptanır ve Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Başkan, gündemi belirlerken Kurul üyelerinin istek ve önerilerini dikkate alır. Kuşkusuz, gündemin belirlenmesinde, öncelikle YİK'in kuruluş amaçları göz önünde bulundurulacaktır. Gündemin salt toplu görüşme kapsamına giren konularla sınırlı tutulmaması gerekir.

Kurulun olağan toplantıları, her yılın Haziran ayının ilk yarısı içerisinde yapılır. Ancak 2002 yılındaki olağan toplantı 15 Temmuzda yapılmıştır. Toplantı yer, gün ve saatini Devlet Personel Başkanlığı belirler. Başkanlık, Kurul gündeminde olan konulara ilişkin bilgi ve belgeleri sağlar. Kamu kurum ve kuruluşları, bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeyi verir. Kurul üyelerinin çoğunluğunca belirlenen görüş ile bu görüşe katılmayanların görüşleri bir tutanağa bağlanır. Devlet Personel Başkanlığı, Yüksek İdari Kurulca belirlenen görüşü, toplu görüşme tarihinden en az on beş gün önce (demek ki 1 Ağustosta) konfederasyonlara gönderir ve Kamu İşveren Kuruluna sunar.

### **2002 Toplu Görüşme Sürecinde Yüksek İdari Kurul ve Önerileri**

2002 toplu görüşmelerinde Yüksek İdari Kurulun oluşturulmasına ve toplantısına ilişkin olarak yasada öngörülen işlemler, Devlet Personel Başkanlığınca 9-12 Temmuz tarihleri arasında yapılmıştır. Yönetmeliğin geçici 1. maddesine göre, "Yüksek İdari Kurulun bu Yönetmeliğin 11 inci maddesi uyarınca 2002 yılı için yapacağı olağan toplantısı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 30 uncu maddesi gereğince Resmi Gazetede yayımlanan veriler esas alınarak bu belirlemeyi takip eden on gün içinde yapılır." Yasaya göre, "zorunlu durumlar dışında yılda en az bir kez toplan(ması)" öngörülen YİK, ilk toplantısını toplam 63 üyeye 15 Temmuzda gerçekleştirmiştir. Öngörülen süre içinde gerçekleştirilen bu toplantıya, kamu işvereni tarafından 48 ve sendika tarafından da, yasada öngörüldüğü gibi 15 üye katılmıştır. Kamu işverenin 48 temsilcisinin 44'ü müsteşar ve başkandır. Devlet Personel Başkanlığının, yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmesinden iki gün sonraki 9 Temmuz

2002 tarihli yazısına yanıt olarak, her ikisi de 12 Temmuzda olmak üzere, Türkiye Kamu-Sen YİK toplantılarına katılacak 8 temsilcisini ad ve soyadlarıyla, KESK ise 6 temsilcisinin katılacağını bildirmişlerdir. Memur-Sen adına da 1 temsilci katılmıştır.

Ancak KESK, sendikaların üye sayılarının saptanmasına ilişkin ÇSGB tebliğindeki sayıların doğru olmadığını, yetki itirazlarında bulduklarını, “yetki kesinleşmeden konfederasyonların Yüksek İdari Kurul’a vereceği temsilci sayılarının belirtilmesi(nin) ve Yüksek İdari Kurul’un toplanması(nın) kamu çalışanlarının taleplerinin toplu görüşme masasına taşınmasında sakıncalar doğuracağı(nı)” belirtmiş ve tüm bu noktalardaki itiraz haklarını saklı tuttuğunu da eklemiştir. KESK ayrıca, 15 Temmuzda yapılacak olan ilk toplantı için “gündem önerileri”ni de eklemiştir. Ne var ki, bu itirazlar göz önüne alınmamış ve YİK ilk toplantısını 15 Temmuzda, iki taraf temsilcilerinin tam katılımıyla (48+15=63) gerçekleştirmiştir.<sup>5</sup>

Yüksek İdari Kurulun 15 Temmuzda yaptığı ilk toplantısında, Kurulun “çalışmalarını kolaylaştırmak” amacıyla *İzleme, Takip ve Koordinasyon Komisyonu* (İTKK) kurulmasına karar verilmiş ve 15 üyeli bu komisyon, kamu işvereni- nin 9 ve sendika tarafının 6 temsilcisinden oluşmuştur. İlk toplantısını 18 Temmuzda ve ikinci toplantısını da 24 Temmuzda yapan İTK Komisyonu, bu iki toplantı sonunda, görevleri, toplantı zamanı, çalışma usul ve esasları konularını karara bağlamıştır. Ayrıca İzleme, Takip ve Koordinasyon Komisyonu, “Yüksek İdare Kurulunda Görüşülerek, toplu görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna sunulmasına karar verildiği” hususları da on madde olarak saptamıştır. Bu toplantı, kamu tarafından beş ve sendika tarafından da iki eksikle yapılmış ve böylece toplantıya kamu ve sendika temsilcilerinden 4’er üye katılmıştır.

YİK, ikinci toplantısını 29 Temmuzda yapmıştır. Bu toplantının konusu, “Toplu Görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna bildirilecek görüşün belirlenmesi”dir. Toplantıda, İTT Komisyonunun aldığı “kararlar doğrultusunda”; 1) İTKK kurulması kararlaştırılarak, “teşkili” ve görevleri”; 2) YİK’in “çalışma usul ve esasları”; 3) “Toplu görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna sunulmasına karar veril(en)” noktalar belirlenmiştir. 2002 toplu görüşmelerinde göz önüne alınması amacıyla Komisyonun kararlaştırdığı ve on madde olarak sıraladığı bu noktalar, birkaç sözcük değişikliği dışında aynen benimsenmiş ve Kamu İşveren Kuruluna sunulmasına karar verilmiştir. Toplu görüşmelere esas olmak üzere KİK’e sunulan on “husus” şunlardır:

<sup>5</sup> Türkiye Kamu-Sen Toplu Görüşme Sekreteri *Nazmi Güzel, Ali Şahin Akbulut* ile 10 Aralık 2002 tarihinde yaptığı görüşmede, YİK’in aşırı kalabalık yapısının işlevsel olmadığını şu sözlerle anlatmıştır: “Şimdi Y.İ.K. toplantısında da şunu gördük. 63 delegasyonun (üyenin) katıldığı bir toplantıda, istediğiniz neticeyi alma şansına sahip değilsiniz. Dolayısıyla uzman kuruluşlar ile sendikalar bir araya geldi.”

- a) “Kamu personelinin günün koşullarında daha iyi bir yaşam sürmesini sağlayacak bir ücret skalasının belirlenmesi ve ücretler arasındaki denge-  
sizliğin giderilmesine yönelik konuların görüşülmesi.
- b) Kamu görevlilerine sağlanacak ödenek, yardım ve imkanların günün  
şartlarına uygun ve sosyal ihtiyaçları karşılayacak şekilde yeniden tes-  
piti konusunun görüşülmesi.
- c) Kamu kurum ve kuruluşlarının yönetim, işleyiş ve çalışma alanlarına  
göre oluşturulmuş tüm kurul ve komisyonlar ile yapılan şuralara sen-  
dika temsilcilerinin katılması hususunun görüşülmesi.
- d) Kamu görevlileri ile ilgili çalışma sürelerinin ve izinlerin görüşülmesi.
- e) Sicil, disiplin ve ödüle ilişkin hükümlerin yeniden gözden geçirilmesi.
- f) Kamu görevlilerine, (yüz kızartıcı suçlar hariç) yargılanmaları halinde  
hukuk yardımını sağlanmasına ilişkin konuların görüşülmesi.
- g) Kamu görevlilerinin her türlü atama, yer değiştirme ve görevlendirme-  
lerle ilgili hususların görüşülmesi.
- h) Sendikal haklar, sendikal faaliyetlerin kolaylaştırılması ve sendika yö-  
neticilerinin güvencelerine ilişkin düzenlemelerin görüşülmesi.
- i) Anayasanın 55 inci maddesi gereğince “Eşit işe eşit ücret” ilkesinin  
uygulamaya geçirilmesine ilişkin konuların görüşülmesi.
- j) Zorunlu tasarruf ve konut edindirme fonunun tasfiye edilerek ana para  
ve nemaların ödenmesi hususunun görüşülmesi.”

YİK’in ikinci toplantısına, kamu işvereni temsilcilerinin yarısından çoğunu oluşturan 28 üye katılmamıştır. Katılmayanların 14’ü müsteşar, 13’ü başkan ve 1’de genel müdürdür. Katılmayan müsteşarlar arasında, konuyla birinci derecede ilgili olan Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlarının bulunması ilginçtir. Toplantıya katılan üyelerin sayısı katılmayanlardan daha azdır ve 20’de kalmıştır. Sendika tarafı ise, 15 üye ile tam olarak katılmıştır. Sendika temsilcilerinden 10’u, karara “şerh” koymuştur. Bunlar arasında her üç konfederasyondan gelen temsilciler vardır.

Kamu işvereni temsilcilerinin toplantıya katılma konusundaki tutumu, gereksiz yere sayısı artırılan, katılıma ve toplu görüşmeye ilgisiz ve duyarsız üst düzey yöneticilerden oluşan kurulların verimli olamayacağını, dolayısıyla işlevsel olması isteniyorsa, YİK’in yapısının değiştirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur.

## **TOPLU GÖRÜŞMENİN YAPILMASI VE SONUÇLANMASI**

4688 sayılı yasa, kamu görevlileri sendikacılığında yalnızca ilk iki aşamaya yer veren, grevsiz ve dolayısıyla eksik ve “güdük” bir toplu pazarlık süreci öngörmüştür. Kuşkusuz, kamu sendikacılığı toplu pazarlık sürecinin en önemli ö-

zelliği, gerek toplu görüşme gerekse barışçı yol aşamalarında, iki taraf için hukuksal yönden bağlayıcı ve kendiliğinden yürürlüğe giren kurallar üretilmemesi, toplu iş sözleşmesi bağtlanamamasıdır.

### **Tarafların Toplanması ve Toplu Görüşmenin Yapılması**

Toplu görüşme sürecinin YİK'in oluşturulmasını ve önerilerinin iletilmesini izleyen ve bu sürecin adını aldığı üçüncü aşaması, sendika ve kamu işvereni taraflarının toplu görüşmeye oturmasıdır.

Yasa, 2822 sayılı yasadan ayrılarak, yetkili tarafların toplanması için "toplular görüşmeye çağrı" yapma zorunluluğu getirmemiştir. Yetkili sendika ve konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulunun, "çağrı yapılmasına gerek kalmaksızın" toplanmalarını öngörmüştür. Toplantı tarihini de belirleyen yasaya göre, toplantı yerini Devlet Personel Başkanlığı saptar ve ilk toplu görüşme toplantısının yapılacağı tarih olan 15 Ağustosta bir hafta önce -demek ki en geç 8 Ağustosta- saptadığı toplu görüşme yerini taraflara bildirir (m. 32/1). Yönetmelik ise, alt sınır olarak düşünülmesi gereken bir haftalık süreyi iki katına çıkarmış; toplantı yer ve saatinin onbeş gün önce belirlenerek, Devlet Personel Başkanlığınca KİK üyeleri ile sendika ve konfederasyon temsilcilerine bildirilmesini istemiştir (m. 16/2). Böylece toplu görüşmeye, yasanın da öngördüğü 15 Ağustosta başlanır. Gündemi, Kurul başkanı saptar ve bu konuda Yüksek İdari Kurulun önerilerini gözönüne alır. Kurul başkanı, tarafların anlaşmaya vararak imzaladığı mutabakat metnini, "gereği için" Bakanlar Kuruluna sunar.

Yasa, toplu görüşmenin sekreterlik hizmetlerini yürütme görevini Devlet Personel Başkanlığına vermiştir (m. 32). Yönetmelik de, Kamu İşveren Kurulunda -ve Yüksek İdari Kurul ile Uzlaştırma Kurulunda- yapılacak çalışmalarda sekreterlik hizmetleri görevinin en az üç Devlet Personel Uzmanınca, yani her kurul için bir uzmanca yerine getirilmesini öngörmüştür (m. 21).

Taraflar, "en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılması" zorunlu olan toplu görüşmenin ilkinin izleyen sonraki toplantılarının tarih, yer, gün ve saatini belirleyebilirler. Tarih konusunda, onbeş gün sınırlamasını göz önünde bulundurmamak zorundadırlar. Onbeş gün, uzatılması olanağı bulunmayan kesin bir süredir. Toplu görüşmenin, 15 Ağustosta başlaması ve 30 Ağustosta sona ermesi gerekir.

Toplu görüşmenin bu kısa süre içinde sonuçlandırılması, öncelikle gündeminin önceden ve açık olarak belirlenmesine bağlıdır. Yasa bunu göz önüne alarak, 33. maddesinde gündeme ve görüşmelere ilişkin şu düzenlenmeyi yapmıştır:

"Kamu İşveren Kurulu, Yüksek İdari Kuruldan gelen önerileri de dikkate alarak, toplu görüşme kapsamındaki konulara ilişkin bilgi ve belgeleri kurula sunar ve toplu görüşmeye başlanır.

Taraflar, toplu görüşmeye esas olacak önerilerini sunarlar.

Toplu görüşmenin gündemi, bu hazırlık çalışmaları ve öneriler dikkate alınarak oluşturulur.

Görüşmelerin hangi esaslar içinde yapılacağı taraflar arasında belirlenir.”

Yasaya göre, toplu görüşmenin hazırlık aşamasında, Kamu İşveren Kurulunun, yasanın toplu görüşmeyle ilgilendirdiği Yüksek İdarî Kurulun kendisine sunduğu önerileri göz önünde bulundurarak, *kimi bilgi ve belgeleri* toplu görüşme kuruluna sunması söz konusudur. Yasa, bu bilgi ve belgelerin, 28. maddesinde saydığı “toplular görüşme kapsamındaki konulara ilişkin” olacağını belirtmiştir. Dolayısıyla, YİK’in, 21. maddeye dayanarak toplu görüşme kapsamı dışındaki konularda da Kamu İşveren Kuruluna “toplular görüşmelere esas olmak üzere” bildireceği görüşlerden, KİK’in ancak toplu görüşme kapsamına giren konulara ilişkin olanlarından yararlanması ve bunu içeren bilgi ve belgeleri toplu görüşme kuruluna sunması gerekir. Toplu görüşmeye, bu bilgi ve belgelerin sunulmasıyla başlanacaktır. Kamu İşveren Kurulu, “toplular görüşme kapsamındaki konulara ilişkin bilgi ve belgeleri” kurula sunarken, Yüksek İdarî Kurulun önerileriyle bağlı değildir. Toplu görüşme kapsamına giren konularla sınırlı olması gereken söz konusu bilgi ve belgeleri, YİK’ten gelen “önerileri de dikkate alarak” hazırlayıp kurula sunacaktır.

Kanımcı, yasal bir zorunluluk olmamakla birlikte, yetkili sendika ve konfederasyonların da, toplu görüşme kapsamında yer alan konulara ilişkin kendi inceleme ve araştırmalarına dayalı bilgi ve belgeleri sunmalarına hiçbir engel yoktur.

Kamu İşveren Kurulu, yasa gereği sunmak zorunda olduğu bu “bilgi ve belgeler”in yanı sıra, yetkili sendika ve konfederasyonlar gibi “toplular görüşmeye esas olacak önerilerini” de kurula sunacaktır. Bu belge, bilgi ve öneriler göz önüne alınarak gündemi belirlenen toplu görüşme, söz konusu bilgi ve belgeler ışığında, tarafların bu önerileri çerçevesinde yapılacaktır. Öneriler, tarafların olası bir mutabakat metninde yer almasını istedikleri konulara ve çözümlere ilişkin olacaktır.

Kimi önerilerin, *toplular görüşmenin kapsamında yer almayan konulara* ilişkin olması tartışmalara yol açabilir. Kanımcı, gerek yasanın verdiği toplu görüşme tanımı, gerekse kapsamla ilgili olarak yaptığı belirleme karşısında, “toplular görüşmeye esas olacak önerilerin” sayılan konularla sınırlı olması gerekir. Toplu görüşme kapsamında yer almayan konulara ilişkin önerilerin, toplular görüşmede tartışılrsa da, mutabakat metnine konulmaması gerekir; tarafların anlaşmasıyla mutabakat metnine konulsa da, yasal yada yönetsel düzenlemeler yapılırken göz önüne alınmamalıdır. Kuşkusuz, yasama ve yürütmenin toplular görüşmeden bağımsız olarak bu konularda ve uzlaşmaya varılan çerçevede düzenleme yapma yetkisi saklıdır (Gülmez, 2002a: 528-529).

### **Ön Çalışma Grupları Oluşturulması**

Yasa, eşit temsil ilkesine göre oluşturulacak ön çalışma gruplarının toplu görüşmelerde yardımcı olmasına olanak vermiştir. Ön çalışma gruplarının görevi, yetkili işveren ve sendika temsilcilerinin yapacağı toplu görüşmeyle ilgili çalışmalarını hızlandırma ve sonuçlandırma konusunda taraflara yardımcı olmaktır (m. 29/4).

Tarafların belirli konularla görevli birden çok ve gereksinme duydukları sayıda ön çalışma grupları oluşturmaları olanaklıdır. Yasanın getirdiği tek sınırlama, ön çalışma gruplarının her iki tarafın “eşit sayıda” yetkilisinin katılımından oluşmasıdır.

Yönetmelik, ön çalışma gruplarının görevleri ve yapısı konusunda, yasadaki kuralları yinelemenin dışında herhangi bir açıklık getirmemiştir (m. 16/3).

### **Toplu Görüşmenin Sonuçlanması ve Mutabakat Metni**

Toplu görüşmenin yasal süresinin *onbeş gün* ile sınırlandırılmış olmasına karşın, toplu görüşmenin anlaşma yada anlaşmazlıkla daha kısa süre içinde sonuçlanması olanaklıdır.

Toplu görüşmeyi ayrıntılı biçimde düzenlemeyen yasa, örneğin 2822 sayılı yasada olduğu gibi, toplu görüşmeye taraflardan birinin gelmemesi durumunda yaptırımın ne olacağı konusunda herhangi bir kural koymamış; 43. maddesinde de bu yasaya yollamada bulunmamıştır.

Toplu görüşmenin tüm konularda anlaşmayla sonuçlanması durumunda, “düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanır” (m. 34/1). Bu durumda, Uzlaştırma Kurulunun toplantıya çağırılmasına gerek kalmaz, mutabakat metni Bakanlar Kuruluna sunulur.

*Mutabakat metni*, imzalanmakla kendiliğinden yürürlüğe giren ve her iki taraf için uyulması zorunlu nitelik taşıyan bir belge, yani bir toplu iş sözleşmesi değildir. Mutabakat metni, kamu işvereni ile yetkili sendikal örgütlerin toplu görüşme kapsamındaki konular üzerinde tam olarak anlaşmaya vardıklarını gösteren yazılı bir belgedir, bir “*toplular anlaşma*”dır. Anayasa ve yasa gereği, mutabakat metninin kesinleştirilip yürürlüğe konulması, yasamanın ve yürütmenin devreye girmesini gerektirmektedir.

Yasa, mutabakat metninin imzalanmasından sonra yapılacak işlemleri, Anayasanın gösterdiği çerçeveye uygun olarak şöyle belirlemiştir (m. 34/2): “Mutabakat metni, uygun *idarî, icraî ve yasal* düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu *üç ay içinde* mutabakat metni ile ilgili uygun idarî ve icraî düzenlemeleri gerçekleştirir ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”



## 2002 Görüşmelerinde Toplu Görüşme ve Uyuşmazlık Tutanağı

2002 toplu görüşme sürecinin bu aşaması, biçimsel olarak, yasada öngörülen tarihlerde başlamış ve bitmiştir. Ancak 2002 görüşmelerinde, özellikle kamu işveren tarafının, *hazırlıklı olmadığı* ve toplu görüşmenin verimli biçimde ve sonuç almaya yönelik olarak yapılması ve sonuçlanmasını sağlayıcı bir yaklaşım içinde bulunmadığı anlaşılmaktadır.<sup>6</sup>

Kamu İşveren Kurulunun, yasaya göre YİK'ten gelen önerileri de dikkate alarak, toplu görüşme kapsamına giren konulara ilişkin "bilgi ve belgeleri" kurula (yani Toplu Görüşme Kuruluna) sunması zorunlu iken, bu amaçla yalnızca Devlet Personel Başkanlığı "Kamu Görevlileri Sendikaları Birimi"nce hazırlandığı anlaşılan, "Toplu Görüşmede Yer Alan Mali Haklar ve Sosyal Yardımlar" başlıklı, beş sayfalık, çizelge biçiminde bir metin sunulmuştur. Bu çizelgede, sendika tarafının istemde bulunduğu ekonomik ve mali nitelikli 31 konuya ilişkin durum; "talep edilen ödeme kalemleri", mevcut durum", talep edilen miktar 1.1.2003", "% artış oranı", taleplerle ilgili açıklamalar" ve "düzenleme şekli" başlıkları altında açıklanmıştır.

İlk toplu görüşmenin yapılması amacıyla, taraflar 15 Ağustosta, "Başbakanlık (Eski Bina Üst Bakanlar Kurulu Toplantı Salonu)"unda, tüm üyeleriyle (13+13) toplanarak, kamu yönetimi tarihimizin ilk "resmi" toplu görüşmesini gerçekleştirmiştir. Toplantıda, 4688 sayılı yasanın öngördüğü "ön çalışma grupları" yerine, kamu işvereni ve sendika taraflarının eşit sayıda olmayan temsilcilerinden oluşan bir *Alt Komisyon* kurulması kararlaştırılmıştır. Alt Komisyonun, Maliye Bakanlığı, Hazine ve DPT Müsteşarlıkları ile DPB ve DİE Başkanlıklarının ve kamu işveren sendikalarının birer temsilcisinden oluşması öngörülmüştür. Toplu görüşme kurulunun ilk toplantısında alınan ikinci karar ise, Alt Komisyonun 20 Ağustosta ve toplu görüşme kurulunun da 26 Ağustosta toplanmasıyla ilgilidir.<sup>7</sup>

Bu ilk toplu görüşmeye, her iki tarafın da, DPB'nin hazırladığı çizelge dışında, hiçbir metin yada belge sunmadığı anlaşılmaktadır. Yetkili sendika ve konfederasyonlar, bu konuda yasanın yürürlüğe girmesini ve yapılarının yasaya u-

<sup>6</sup> *Diñcer*, kamu işveren tarafının toplu görüşme ve Alt Komisyon toplantılarına hazırlıksız geldiğini şöyle anlatmıştır: "Komisyon toplantılarının ilkinde, mali haklara ilişkin işveren temsilcileri tarafından bir hazırlığın yapılmadığı görüldü. Tek yanlı belirlenimlerle toplantıya katılan işveren temsilcileri, konfederasyonumuzun tepkisi üzerine hazırlık yapmak ve yeniden toplanmak üzere dağıldı. İkinci toplantıda da mali haklara ilişkin herhangi bir hazırlığın yapılmadığı görüldü. (...) 26.08.2002 tarihinde yapılan 2. toplantıda da işveren tarafı mali haklara ilişkin hazırlıksız geldi. (...) Maliye Bakanlığı temsilcileri ise bütçenin gelirler kısmında bir belirlenimin henüz yapılmadığını, ne kadar vergi toplanacağını bilmediğini belirterek, öneri sunmadılar."

<sup>7</sup> *Nazmi Güzel*, 15 Ağustostaki ilk toplu görüşme toplantısında, KİK Başkanı ve Devlet Bakanı *Mehmet Keçeciler*'in, toplu görüşmelerin seçimlerden sonra kurulacak yeni hükümete bırakılmasını öngören bir öneri getirdiğinden söz etmektedir: "15 Ağustos'da biz ilk günkü toplantımızda Sayın Keçecilerin bunun gibi 1,5 paragraftan oluşan bir metin hazırladığı gerekçelerini koymuş bizimle bunu konuşsanız çok fazla yararı olmayacak. En iyisi bunu bizim kararla *toplulu görüşmeleri yeni hükümete bırakalım. İşin başında böyle bir teklif ile geldiler. Ama biz onu kabul etmedik.*"

yarlanması işlemlerini tamamladıktan sonra, 2002 toplu görüşmelerine yönelik hazırlıklar yapmış ve toplu sözleşme taslakları oluşturmuşlardır.

Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), “02.08.2002 Tarihli KESK TİS Taslağı” başlıklı, her biri çok uzun olan 5 maddenin yer aldığı bir metin hazırlamıştır. Toplu görüşmenin hazırlanmasından onüç gün önce hazırlanarak son biçiminin verildiği anlaşılan bu metnin, yasada öngörülen toplu görüşme konularının dışına taşan 1. maddesi şöyledir: “Bu toplu sözleşmenin amacı, Konfederasyon ve bağlı sendikalar ile kamu işveren kurulu arasında yapılacak, sendika yönetici ve temsilcilerinin işverenle birlikte temsil yetkisi, sendika ve işverenin hak ve yetkileri, sendikal izinler, personel eğitimi, çalışma koşulları ve süreler, işe alma ve işten ayrılma, mali-sosyal hak ve yardımlar, izinler, atanma ve yer değiştirme, yönetime katılma, disiplin hükümleri, ödev ve sorumluluklar ve uyumsuzlukların çözüm yollarını göstermektir.”

Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu da (Türkiye Kamu-Sen), toplu görüşme başlamadan önce, sekiz Kısımdan ve 50 maddeden oluşan ayrıntılı bir “*Toplu Görüşme Taslağı*” hazırlamıştır. Bu taslağın “Amaç” başlıklı 1. maddesine göre, “Bu toplu görüşme metninin amacı 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümleri çerçevesinde Kamu Görevlilerinin ortak Ekonomik, Sosyal ve Mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için Kamu İşveren Kurulu ile yetkili Kamu Görevlileri sendikaları ve Konfederasyonları arasında çalışma ilişkilerini düzenlemektir.” Toplu görüşmenin amacının, yasanın tanımını aşacak biçimde ve genel olarak “çalışma ilişkileri”nin düzenlenmesine yönelik olarak belirlenmesi ilginçtir.

Her iki konfederasyonun, toplu görüşmeye yönelik hazırlıklarının bulunmasına karşılık, KİK’in toplu görüşmeye YİK önerileri ile DPB’nin hazırladığı çizelge dışında başka bir belge sunmaması karşısında, kendi taslaklarını da toplu görüşmeye sunmadıkları, dolayısıyla toplu görüşmeye temel olacak ortak bir metin oluşturmadıkları anlaşılmaktadır.<sup>8</sup> Bunun üzerine, Türkiye Kamu-Sen ve KESK’in eşit sayıdaki (4’er) temsilcisi, 17 ve 19 Ağustosta bir araya gelerek, “*Toplu Görüşme Mutabakat Metni Taslağı*” (TGMMT) hazırlamıştır. Türkiye Kamu-Sen ve KESK’in 4’er temsilcisi tarafından hazırlanan 41 maddelik bu Taslakta, ekonomik ve mali nitelik taşımayan başka konu ve istemlere de yer vermişlerdir. Yasanın toplu görüşme kapsamına almadığı bu gibi konular arasında; örneğin “özlük işleri, idari sicil ve disiplin konuları, sendikal faaliyetler ile sendikal hak ve güvenceler, yönetime katılma hakları” bulunmaktadır (TGMMT, m. 2, b bendi). Toplu görüşmenin “konu bakımından kapsam”ının

<sup>8</sup> Nazmi Güzel, toplu görüşmenin başlangıcında *Keçeciler*’in “bir açıklaması daha doğrusu bir itirazı oldu” diyerek, KİK Başkanının şu sözlerini aktarmaktadır: “İki farklı Konfederasyon iki farklı taslak getiriyorsunuz. Biz hangi taslağın üzerinde müzakere edeceğiz.” Güzel, bu soruya şu yanıtı verdiğini belirtmektedir: “Sayın Bakanım, siz ona hiç takılmayın. Biz kendi aramızda toplu görüşmede mutabakat sağlayacağımız hususları tespit ederiz.”

tanımlandığı söz konusu maddedeki bu konular, Taslağın “Sicil-Disiplin-Başarı ve Hizmet Teşvik Ödülü ve Hukuk Yardımı” başlıklı Beşinci Kısım ile “Sendikal Güvenceler” başlıklı Altıncı Kısımda düzenlenmiştir. Bu son bölümün “Yasakların Kaldırılması” başlıklı 41. maddesinde; “memurlar için konan yasaklar ve sınırlandırmalar, toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı, grev yasağı, ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı, ikinci görev yasağı, siyasal faaliyetlere girme yasağı, basına bilgi ve demeç verme yasağı, izinsiz il dışına çıkma yasağı” olarak sıralanan yasaklayıcı kuralların kaldırılması öngörülmüştür. Bu istemin gerekçesini ise, “Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) nun genel esasları, insan hak ve özgürlükleri, Kamu görevlilerinin genel yapısı göz önünde tutularak değiştirilmesi” isteği oluşturmuştur.

Alt Komisyonun, öngörüldüğü gibi 20 Ağustosta yaptığı ilk toplantısına kamu işvereni kanadından 5, sendika kanadından da 3 temsilci katılmış ve bu toplantıya, TGMM Taslağı sunulmuştur. Alt Komisyonun 23 Ağustostaki ikinci toplantısına her iki taraftan 8'er üye katılmıştır. Alt Komisyon toplantıları sonunda yeni bir metin hazırlanmıştır.<sup>9</sup> Bu metnin “1- Temel Hükümler” bölümündeki “Amaç” başlıklı maddesine göre, “Bu toplu görüşme metninin amacı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümleri çerçevesinde Kamu Görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi ile sendikal haklar ve güvencelerine ilişkin hususların Kamu İşveren Kurulu ile yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonları arasındaki çalışma ilişkilerini düzenlemektir.” Türkiye Kamu-Sen'in hazırladığı Toplu Görüşme Taslağından alınan bu maddeye, yalnızca “sendikal haklar ve güvencelerine ilişkin hususlar” da eklenmiştir. DPB'nin raporlaştırdığı bu metnin sonunda yer alan şu ilginç “NOT”, kanımca kamu işveren tarafının toplu görüşmeleri “sonuçsuz sonuçlandırma” yolundaki tutumunu sergilemektedir: “Yukarıda yer verilen konulara ilişkin Kamu İşveren Kurulunun görüşü 28.8.2002 tarihinde yapılacak Bakanlar Kurulu toplantısından sonra bildirilecektir.”

26 Ağustosta, yasal süresinin dolmasına dört gün kala, ikinci toplu görüşme toplantısı yapılmış ve toplantıya 1'i Devlet Bakanı olan 4 KİK üyesi (Maliye Bakanlığı Müsteşarı, DPB Başkanı ve DİE Başkanı) katılmamış, böylece toplantı 9+13 üye ile yapılmıştır. Bu toplantıda da, hükümetin (kamu işverenin) “kamu emekçilerine bütçeden ne kadar pay ayrılacağına dair ‘açıklama yapmama’ şeklindeki görüşmelerin başından beri sürdürdüğü tav(rı) ... devam et(miştir). Eylül ayında yapılacak 631 sayılı KHK ile ilgili iyileştirmenin toplu görüşmenin kapsamında olmadığı ve toplu görüşmenin 2003 bütçesi için ger-

<sup>9</sup> Bu metnin başlığı aynen şöyledir: “23.08.2002 tarihinde Başbakanlıkta yapılan ve Türkiye Kamu-Sen adına Toplu Görüşme Genel Sekreteri Nazmi GÜZEL başkanlığındaki heyetin iştirak ettiği toplantıda, mali konular dışındaki ele alınan diğer hususlarla ilgili diğer görüşmeler sonunda oluşan ve Devlet Personel Başkanlığınca rapor haline getirilen metindir.”

çekleştirildiği işveren tarafınca söylen(miştir). 2003 bütçesi için yapılan hazırlığın tamamlanmadığı dolayısıyla bir oran söylemenin mümkün olmadığı, 2003 yılı için kümülatif %20'lik bir zammın düşünüldüğü ifade edil(miştir).” KESK Genel Başkanı da, “Eylül ayında yapılacak bir iyileştirme konusunda netlik sağlanamazsa görüşmenin tıkanacağını ve bu konu netleşmeden 2003 yılı bütçesinin tartışılmayacağını bildir(miştir). KİK Başkanı Keçeciler, “29 Ağustos Cuma gününe kadar hazırlıkların tamamlanacağını, bu tarihe kadar kendilerine süre verilmesini talep et(miştir)” (eysen.org.tr).

Üçüncü toplu görüşme, 29 Ağustosta yapılmış ve toplantıya 2 KİK üyesi (Devlet Bakanı ile kamu işveren sendikaları temsilcisi) katılmamış, toplantı 11+13 üye ile yapılmıştır.

Dördüncü ve son toplu görüşme de, 30 Ağustosta yapılmıştır. Kamu işveren tarafı bu toplantıda, “2002 yılı için önce brüt 35 milyon TL, daha sonra da brüt 75 milyon TL önermiş(tir).” Sendika tarafı bu öneriyi kabul etmemiş ve böylece toplu görüşmeler başarısız sonuçlanmıştır. 26 Ağustos toplantısına 5 KİK üyesi (Devlet Bakanı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı ve DPT Müsteşarı ile 2 kamu işvereni sendika temsilcisi) katılmamış, toplantı 8+13 üye ile yapılmıştır. Görüldüğü gibi toplu görüşme toplantıları, yasal sürenin son beş gününe sıkıştırılmış ve dört toplu görüşmenin üçüne de, KİK’in başkanı olan Devlet Bakanı katılmamıştır. Kanımca bu olgular, kamu işverenin toplu görüşmeye yasak savma yaklaşımıyla oturduğunu göstermektedir.

Yapılan dört toplu görüşme sonunda hiçbir konuda uzlaşma sağlanamaması üzerine, kanımca adı “Uyuşmazlık Tutanağı” olması gereken *Toplu Görüşme Tutanağı* (TGT) hazırlanmıştır. Bu tutanakta, 30 Ağustosta yapılan son toplu görüşmeye ilişkin toplantının konusu, “Kamu İşveren Kurulu ile yetkili sendika ve konfederasyonlar arasında toplu görüşme yapılması” olarak açıklanmış olsa da, tutanakta hiçbir konuya ilişkin öneri ve karşı öneriye yer verilmemiştir. Söz konusu tutanak, anlaşmaya varılan yada varılamayan noktaları gösteren, gerçek anlamda olması gereken bir tutanak değildir. TGT, yasanın öngördüğü biçimsel bir işlemin yerine getirilmesinden, bir anlamda “yasak savma” amacıyla kaleme alınan ve yasanın 28. maddesinin aynen yinelenmesinden ibaret olan bir metindir. Gerçekten de, tutanakta, anılan ve aktarılan yasa maddesinde sayılan konularda “uzlaşma sağlanamamıştır” denilmekle yetinilmiş, iki tarafın kabul yada ret edilen karşılıklı önerilerine yer verilmemiş olması, tarafların toplu görüşmede 28. maddede sayılan konularda görüşme yapmadıklarını ortaya koymaktadır. Uyuşmazlık tutanağı, Uzlaştırma Kurulunun tarafların tutumunu ve önerileri arasındaki farkı görmesine yardımcı olması, dolayısıyla onların anlaşmasına katkıda bulunması açısından son derece önemlidir. Ne yazık ki, toplu görüşme sürecinin bu en önemli aşaması, özellikle kamu işverenince ciddiye alınmamış, belki de gerçekte bir özür olmaması gereken seçim ortamına girilmiş olması nedeniyle, aşılması gereken yasal bir “formalite” biçiminde algılanmıştır. İki kısa

paragraftan oluşan tutanağın ikinci paragrafı şöyledir: “Toplu görüşme sonucunda yukarıda belirtilen konularda uzlaşmaya varılamadığına ilişkin Kamu İşveren Kurulu üyeleri ile yetkili sendika ve konfederasyonların temsilcileri tarafından düzenlenen işbu toplu görüşme tutanağı 30.8.2002 tarihinde birlikte imza altına alınmıştır. Ankara, 30.8.2002.” Tutanak, toplantıya katılmayan Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlarının yanı sıra iki kamu işveren sendikası temsilcisince de imzalanmamıştır.

Toplu görüşmelerin yasal süresinin dolmasını izleyen ertesi gün, 31 Ağustos, Başbakan Bülent Ecevit ile bir görüşme yapılmış, ancak bu görüşme de sonuçsuz kalmıştır.

## **UZLAŞTIRMA KURULUNUN TOPLANMASI VE KARARI**

Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, toplu görüşmenin tamamen yada kısmen anlaşmazlıkla sonuçlanması durumunda başvuru olan bir barışçı yol olarak Uzlaştırma Kuruluna yer vermiştir. Ancak bu barışçı yöntem, işçi sendikacılığında olduğu gibi yasal greve başvurulmasından önce, bir kez de tarafların dışında bir kişi yada kurulca çözüm aranması anlamına gelmemektedir. Çünkü, 657 sayılı yasa ile Ceza Yasasındaki grev yasağı rejimi ve yaptırımlar sürmektedir.

### **Uzlaştırma Kurulunun Oluşturulması**

Yasa, barışçı yöntem olarak, tüm üyeleri yansız ve uzman kişiler olan “Uzlaştırma Kurulu”na yer vermiştir. Anlaşmazlık konularını incelemekle görevli olan Kurul, Yüksek Hakem Kurulu Başkanının başkanlığında dört öğretim üyesinden oluşur. Öğretim üyelerini, üniversitelerarası kurul seçer. Bunların bilim dalları ise, “çalışma ekonomisi”, “iş hukuku”, “idare hukuku” ve “kamu maliyesi”dir. Öğretim üyelerinde, alanlarıyla ilgili bu koşulun yanı sıra, “siyasi partilerin merkez karar ve yürütme kurullarında görev almama” koşulu da aranmıştır. Uzlaştırma Kurulu üyeleri iki yıl için seçilir ve yeniden, yani üst üste birçok kez seçilmeleri de olanaklıdır (m. 35/2).

Yasadaki bu kuralları yineleyen yönetmelik,<sup>10</sup> “aynı usule göre her bir bilim dalından birer yedek üye seçil(mesini)” ve “mazeretli üyelerin yerine yedek üyelerin (Kurula) katılmasını öngörmüştür. Yönetmeliğe göre, üyelerin görev sürelerinin tamamlanmasından üç ay önce, Devlet Personel Başkanlığı, yeni üyelerin seçilmesini Üniversitelerarası Kuruldan ister (m. 18/2, 3 ve 4).

<sup>10</sup> Yasanın, “uzlaştırma kurulunun çalışması(nı) ve hizmetlerin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları” düzenlemek üzere, yayımı tarihinden itibaren dört ay içinde çıkarılmasını öngördüğü (m. 41/f) yönetmelik, 9 Kasım 2001’de yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik, yedek üyelerin seçilmesi, yeni üyelerin seçimi ve raporör görevlendirilmesi konuları dışında, yasa yinelemekten öte bir düzenleme yapmamıştır. Uzlaştırma Kurulunun, yasa ve yönetmelik kuralları çerçevesinde, gereksinim duyduğu konularda çalışma yöntemiyle ilgili ilkeler belirlemesine bir engel yoktur.

Toplu görüşme gibi Uzlaştırma Kurulunun sekreterlik hizmetlerini de, Devlet Personel Başkanlığı yerine getirir. Yönetmeliğe göre, yönetsel kurulların yanı sıra Uzlaştırma Kurulunda yapılacak çalışmalarda da, sekreterlik hizmetlerini yürütmek üzere Devlet Personel Başkanlığınca en az üç Devlet Personel Uzmanını raportör olarak görevlendirilir (m. 21). Bu raportörlerin her biri, Yüksek İdari Kurulun, Kamu İşveren Kurulunun ve Uzlaştırma Kurulunun sekreterlik hizmetlerini yürütür.

Uzlaştırma Kuruluna başvuru, onbeş günlük toplu görüşme süresi içinde anlaşma sağlanamaması durumunda, iki taraftan birince yapılabilir. Yasa, toplu görüşmede anlaşmazlığın bir tutanakla saptanmasını öngörmemiştir. Oysa Anayasa, “anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kuruluna sunulur” diyerek, uyuşmazlığın bir tutanağa geçirilmesini öngörmüştür. Kuşkusuz, yasa belirtmese de, taraflar anlaşamadıkları noktaları bir tutanakla saptayabilir ve Uzlaştırma Kurulu da, uyuşmazlığı bu tutanak temelinde inceler. Yasa, Uzlaştırma Kurulunun “uyuşmazlık konuları”nı inceleyeceğini belirttiğinden (m. 35/3), tarafların üzerinde anlaşma sağlayamadıkları “uyuşmazlık konuları”nın bir tutanakla saptanması ve imzalanması gerekir. Uzlaştırma Kurulunun görevi de, bu konularla sınırlıdır. Uyuşmazlık tutanağında yer almayan -ve yer olsa da toplu görüşme kapsamına girmeyen- konularda inceleme yapması ve karar vermesi yasaya aykırı düşer.

Yasa, Uzlaştırma Kuruluna üç gün içinde başvurulabileceğini belirtmiştir. Bu sürenin başlangıcının, toplu görüşme aşamasında uyuşmazlık tutanağının imzalandığı tarih olması gerekir. Tutanağın toplu görüşmenin bitirilmesi gereken üst sınır olan süresinden -onbeş günden- önce tutulup imzalanması durumunda, Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırarak için bu yasal sürenin dolmasını beklemek gerekmez. İki taraf, birlikte yada ayrı ayrı Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırabilir.

4688 sayılı yasanın 35. maddesi, “... taraflar anlaşamazlarsa, taraflardan biri (...) Uzlaştırma Kurulunu toplantıya *çağırabilir*” dediği ve “çağırır” demediği için, Uzlaştırma Kurulu ne denenmesi ne de kararlarına uyulması zorunlu nitelik taşıyan bir organdır. Uzlaştırma, 4688 sayılı yasa sisteminde taraflara dayatılmış bir “zorunluluk” değil, bir “olanak”tır. Gönüllü bir barışçı yoldur. Her iki tarafın da Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırması, üç günlük süreyi sessiz kararlar olarak geçirmesi olanaklıdır. Bu nedenle Uzlaştırma Kurulu, her yönden “isteğe bağlı” bir barışçı yoldur.

Kanımcı, toplu görüşmede kısmen yada tümünden anlaşmaya varılamamışsa, üç günlük Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırma süresinin dolmasından itibaren, anlaşmazlık tutanağı doğrudan Bakanlar Kuruluna sunulmalı ve Bakanlar Kurulu da, anlaşma sağlanan ve sağlanamayan noktalarla ilgili “uygun idari, icrai ve yasal” düzenlemeler yapmaya ve yapılmasını sağlamaya yönelik giri-

şimlerini başlatmalıdır. Toplu görüşmede anlaşmaya varılamamış olması, tarafların örtük olarak, o konularda yasamanın ve yürütmenin düzenleme yapmasını, yani yasa öncesindeki tekyanlı ve katılımsız düzenlemeye dayanan statü sisteminin sürmesini ve bu çerçevede düzenleme yapılmasını kabul etmiş olmaları anlamına gelir.

### **Kurulun Uyuşmazlığı İncelemesi ve Kararı**

Uzlaştırma Kurulu, tarafların üzerinde anlaşamadığı “*uyuşmazlık konularını inceler.*” Gerekli görürse, toplu görüşmeye katılan iki tarafın temsilcilerini dinler. Tarafların dinlenmesi Uzlaştırma Kurulunun takdirine bırakılmış olmakla birlikte, bu yola başvurulması, tarafların kabul edebilecekleri noktaları saptama açısından yararlı olabilir.

Uzlaştırma Kurulu, kararını “beş gün içinde” verir. Yasa, bu sürenin başlangıç tarihini göstermemiştir. Ayrıca, sürenin uzatılmasını da öngörmemiştir. İncelemesini beş gün içinde bitirmemesinin bir yaptırımı da yoktur. Kurulun, yoğun çalışma yaparak incelemesini yasal süre içinde sonuçlandırması gerekir. Uzlaştırma Kurulu, salt çoğunlukla karar verir. Yasa -ve yönetmelik-, toplantı yeter sayısını belirtmemiştir. Beş üyeli Kurulun, kararlarını üç üyesinin çoğunluğuyla alması gerekir. Yasa, Uzlaştırma Kurulu Başkanının oyuna bir üstünlük tanımamıştır.

Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, Uzlaştırma Kurulu üyelerine, her toplantı günü için toplantı ücreti ödenmesini öngörmüştür. Ücretin tutarı, Başkan için 1100 ve üyeler için de 1000 gösterge rakamının 657 sayılı yasanın 154. maddesi uyarınca belirlenen aylık katsayısı ile çarpılarak bulunacaktır (m. 35/4).

Uzlaştırma Kurulunun kararı zorunlu değil, isteğe bağlıdır. Yasa ve yönetmeliğe göre, tarafların bu karara katılması durumunda, Uzlaştırma Kurulu kararı “mutabakat metni olarak Bakanlar Kuruluna sunulur.” Uzlaştırma Kurulu kararının taraflarca kabul edilmemesi durumundaysa, “anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca imzalanan bir tutanakla belirtilerek Bakanlar Kuruluna sunulur” (m. 35/5 ve m. 20). Bakanlar Kurulu her iki durumda da, toplu görüşme sonrasında anlaşmaya varılmasında olduğu gibi, “uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için” girişimlerde bulunacaktır.

Kanımcı, 35. maddenin son fıkrası, Uzlaştırma Kurulu kararına katılma yada katılmama durumlarında, yalnızca sonucun (mutabakat metninin yada uyuşmazlık tutanağının) “Bakanlar Kuruluna sunulması”ndan söz etmiş olmakla birlikte, 34. maddenin 2. fıkrası bu durumda da uygulanmalıdır. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu, Uzlaştırma Kurulunun taraflarca kabul edilen ve mutabakat metni sayılan kararı ile ilgili olarak, söz konusu yasal ve yönetsel yükümlülüklerini üç ay içinde gerçekleştirmelidir.

Çatışmacı süreçlerden yoksun olan “güdük” toplu görüşme sistemi, tek yanlı karar erkini saklı tuttuğu yasamanın ve yürütmenin bağlayıcı nitelik taşıyan düzenlemeleriyle sonuçlanacaktır.

### **2002 Toplu Görüşmelerinde Uzlaştırma Süreci**

2002 toplu görüşme sürecinin önceki aşamasında hiçbir konuda uzlaşmaya varılamaması üzerine devreye giren Uzlaştırma Kurulunun oluşturulması için Devlet Personel Başkanlığı, B.02.1.DPB.0.22/002255 sayılı ve 24 Ocak 2002 tarihli yazısıyla, Üniversitelerarası Kurul Başkanlığından, Uzlaştırma Kurulunda görev alacak öğretim üyelerinin belirlenmesini istemiştir. Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı da, B.31.0.ÜAK.01/3391 sayılı ve 9 Ağustos 2002 tarihli yazısıyla, Uzlaştırma Kurulunun “öğretim üyesi” olan dört üyesini -asıl ve yedek üyeler olarak- belirlemiş ve adlarını DPB’ye bildirmiştir.

Buna göre tümü profesör olan “asıl” üyeler; Turan Yıldırım (MÜ HF İdare Hukuku), Eyüp Bedir (GÜ İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri), Fevzi Devrim (DEÜ HF, Kamu Maliyesi) ve Kadir Arıcı (GÜ İİBF İş Hukuku); “yedek” üyeler de, Tekin Akıllıoğlu (AÜ SBF, İdare Hukuku), Yusuf Alper (UÜ İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri), İsmail Aktürk (SDÜ İİBF Kamu Maliyesi) ve Haluk Hadi Sümer (SÜ HF İş Hukuku) olarak bildirilmiştir. Ancak, Uzlaştırma Kurulu Raporundan anlaşıldığına göre, Kurulun oluşumunda kimi aksaklıklar çıkmıştır. Uzlaştırma Kuruluna yasal engeli olan -ancak engelinin ne olduğu belirtilmeyen- Turan Yıldırım’ın seçildiğinin anlaşılması üzerine, bu yanılığın düzeltmek amacıyla İdare Hukukundan Kurula atanan bu üyenin yedeği olan Tekin Akıllıoğlu göreve çağırılmış, ancak Akıllıoğlu’nun istifa etmesi üzerine Üniversitelerarası Kurul aynı gün Turgut Tan’ı üye olarak atayıp bu sorunu çözmüştür.

2 Eylülde, görüş ve önerilerini yazılı olarak Kurula sunan KESK tarafından toplantıya çağrılan (m. 35) Uzlaştırma Kurulu, 4 Eylülde, saat 14.00’te Yüksek Hakem Kurulunda toplanmıştır. Beş günlük yasal sürenin sonu olan 7 Eylülde çalışmalarını bitiren Uzlaştırma Kurulu, oybirliği ile anlaşmaya vararak 2002/1 nolu kararını vermiştir.

Uzlaştırma Kurulu, oybirliğiyle verdiği kararında, toplu görüşmenin sendika tarafının sunduğu Toplu Görüşme Mutabakat Metni Taslağı başlıklı ortak metinde toplu görüşme konusunun genişletildiğini belirtmiş ve yasanın 3/h ve 28. maddelerinde yer almaması nedeniyle bu konuları (yani özlük işleri, idari sicil ve disiplin konularını, sendikal faaliyetler ile sendikal hak ve güvenceleri, yönetime katılma haklarını) inceleme alanı dışında tutmuştur. Kurul raporunda, Ağustos 2002 toplu görüşmelerinde, “2002 Eylülünden itibaren her kamu görevlisine eşit biçimde uygulanacak maaş artışı(nın) gündeme getirilmiş ve taraflar arasında müzakere edilmiş” olduğu belirtilmiştir. Öncelikle bu konunun karara bağlanması gerektiği sonucuna varan Uzlaştırma Kurulu, sendika ve kamu işve-



reni taraflarının zam önerilerini özetlemiştir. Buna göre sendika tarafı, 2003 yılının birinci ve ikinci altı ayları için %20'şer ve kümülatif olarak %44 zam önerisinde bulunmuş ve ayrıca "2003 yılı için en düşük kamu görevlisi aylığının geçim haddi esas alınarak net 638.000.000.-TL'ye çıkarılmasını" istemiştir. Kamu işvereni tarafı ise, "2003 yılı içinde kamu personeli aylıklarında yapılacak artışın ekonomik programda belirlenen enflasyon hedefini aşmayacak şekilde" birinci ve ikinci altı aylarda sırasıyla %10 ve %7, kümülatif olarak %20 oranında zam önermiştir. Uzlaştırma Kurulunun önerisi ise, birinci ve ikinci altı aylar için sırasıyla %15 ve %10 oranlarında zam yapılması olmuştur.

Uzlaştırma Kurulu ayrıca, yalnızca 2003 yılı toplu görüşmesinde yer alan konuları değil, bundan önce sendika tarafının gündeme getirdiği "2002 Eylül ayından itibaren uygulanacak maaş artışı" konusunu da gündemine almıştır. Bu son konunun 2003 için belirlenecek aylık artışları ve öteki mali hakları da etkileyeceğini göz önüne alan Kurul, öncelikle bu konuyu görüşüp şu karara varmıştır: "En düşük dereceli kamu görevlileri için seyyanen aylık brüt 90 000 000.-TL, en yüksek dereceli kamu görevlileri için de 65 000 000.-TL olmak üzere kademeli bir uygulama ile" artış yapılması.

Uzlaştırma Kurulu, 2003 yılı toplu görüşmesinde yer alan konuları, "Katsayılarla Bağlı Olan Ödemeler" ve "Sosyal Yardım ve Ödemeler" olmak üzere iki alt başlıkta ele almıştır. Haziran 2002'deki bütçe çağrısında 2003 yılı için belirtilen enflasyon hedefi (%20) ile personel giderleri için öngörülen artışı (%25) ve refah payını göz önüne alan Kurul, birinci ve ikinci altı ay için sırasıyla %15 ve %10 oranlarında artışın enflasyon hedefini ve refah payını karşılayacağı sonucuna varmıştır. Sosyal yardım ve ödemeler konusunda; aile yardımı, çocuk yardımı, ölüm yardımı, doğum yardımı ve harcırah ödemelerinde, "bir defaya mahsus iyileştirme yapılması(nın) bu kalemlerin amaca uygun hale gelmesini sağlayacağı" düşüncesiyle iyileştirmeler yapılmasına karar vermiştir. Göstergelerin, sırayla 700'den 1250'ye, 50'den 250'ye 9 500'den 15 000'e, 75'ten 5 000'e çıkarılmasının uygun olacağını belirten Kurul, günlük 3 000 000.-TL ile 13 000 000.-TL arasında değişen harcırah için de, göstergenin ilk üç derece için 1 500 ve diğerleri içinse 1 000 olmasını önermiştir.

Türkiye Kamu-Sen ve KESK'in toplu görüşme için sunduğu ortak metnin çeşitli maddelerinde yer alan öteki sosyal yardımların "bir personel ve ücret reformu kapsamında yeniden değerlendirilmesi ve yasal çerçevesinin düzenlenmesi" gerektiğini belirten ve bu nedenle gündemine almayan Uzlaştırma Kurulu, ortak metnin "sosyal güvenlik", "izinler", "hukuk yardımı", "atamalar", "sendika üye ve yöneticilerinin güvencesi", "zorunlu tasarruf ve konut edindirme, fonların tasfiyesi ve nemaların ödenmesi" ve "yasakların kaldırılması" konularını düzenleyen maddelerindeki bu hakların ve yardımların, toplu görüşme kapsamında yer almadığı ve bu nedenle de değerlendirmeye alınamayacağı sonucuna varmıştır.

Devlet Personel Başkanlığı, B.02.1.DPB0.22/26224 sayılı ve 10.09.2002 tarihli yazısıyla, Uzlaştırma Kurulunun bu kararını ve 9 ekini (toplu görüşme tutanakları ve katılım listeleri ile 07.09.2002 tarihli Uzlaştırma Kurulu kararı) Türkiye Kamu-Sen ve KESK Başkanlıkları ile Kamu İşveren Kurulu üyelerine bildirmiştir. Türkiye Kamu-Sen ve KESK, Uzlaştırma Kurulu kararını kabul etmediklerini, 12 Eylülde DPB'ye bildirmişlerdir. Aynı gün, KİK de Uzlaştırma Kurulu kararını değerlendirmiş ve Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere, görüşlerini içeren “*Bakanlar Kuruluna Sunulmak Üzere Uzlaştırma Kurulu Kararı Hakkında Kamu İşveren Kurulunun Değerlendirmesi*” başlıklı bir rapor hazırlamıştır.

Toplu görüşme tarafları, 16 Eylülde son kez toplanmıştır. Yasanın öngördüğü tarihlerin dışında yapılan bu toplantıya, KİK'ten 9 ve sendika kanadından 13 üye katılmıştır. Bu son Toplu Görüşme Kurulu toplantısına KİK'ten Devlet Bakanının, Maliye Bakanlığı Müsteşarının, DPB Başkanının ve 1 kamu işveren sendikası başkanının katılmaması<sup>11</sup> ilginçtir. Toplu Görüşme Kurulunda, taraflar bir uzlaşmaya varamamış, bunun üzerine de, aynı tarihli bir tutanak düzenlenerek Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Kanımca ve yasaya göre, Uzlaştırma Kurulu kararına katılıp katılmama konusunun görüşülmesi için tarafların toplanmasına gerek yoktur. KİK ile yetkili sendika tarafının, kararın kendilerine iletilmesinden sonra, buna katılıp katılmadıklarını ayrı ayrı DPB'ye bildirmeleri de yeterli olurdu.

## BAKANLAR KURULUNUN PRENSİP KARARI

Toplu görüşme sürecinin bu aşaması, tutanağın Bakanlar Kuruluna sunulmasıyla sınırlı kalmıştır. 31 Ağustosta Uzlaştırma Tutanağı kendisine sunulan Bakanlar Kurulu, yasaya göre “uygun idari, icrai ve kanuni” düzenlemelerin yapılması amacıyla girişimlerde bulunmak yerine, seçim dönemine girilmiş olması nedeniyle, 23 Eylülde bir “*prensip kararı*” almakla yetinmiştir. Bu konudaki kararı, 3 Kasım 2002 seçimleri sonrasında oluşacak iktidara bırakan Bakanlar Kurulu, bir Komisyon kurulmasını kabul ederek sonuçsuz kalan toplu görüşmenin bu komisyona “havale edilmesi”ni öngörmüştür. 2002 toplu görüşme sürecinin sonuçsuz kaldığını kabul eden ve sendika tarafı için de yeni hükümetle toplu görüşmeleri sürdürmenin dayanağını oluşturan<sup>12</sup> prensip kararına göre:

<sup>11</sup> Bu toplantıya ilişkin iki tutanak arasında, katılanlar yönünden bir fark olduğunu belirtmek gerekiyor. 16.09.2002 tarihli “Uzlaştırma Kurulunun almış olduğu karara ilişkin tarafların görüşlerinin tespiti”ni amaçlayan tutanakta, kamu işveren kanadının temsilcilerinden 5'inin imzası bulunmamaktadır. Bunlar; Maliye Bakanlığı Müsteşarı, DPT Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, DPB Başkanı, kamu işveren sendikasıdan 1 temsilcidir.

<sup>12</sup> *Nazmi Güzel, A.Ş. Akbulut ile yaptığı görüşmede, söz konusu prensip kararının 2002 toplu görüşme sürecinin tamamlanmadığını ve görüşmelerin seçimlerden sonra kurulacak yeni hükümetle sürdürülmesini güvenceye almak için kabul edildiğini, şu cümlelerle anlatmıştır.* “Yani bu süreç tamamlanmadı. *Bizim için toplu görüşme süreci tamamlanmadı, dolayısıyla o kararı Bakanlar Kurulundan çıkartmamızın sebebi tamamlanmadığını göstermek(tir).* Şu an elimizde öyle bir karar var. Biz o kararı tuttuk bugün dedik ki o

“Memurların 2003 yılına ilişkin sosyal ve mali hakları ile ilgili konularda 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu uyarınca Kamu İşveren Kurulu ile yetkili sendika ve konfederasyonlarca yürütülen *toplu görüşme bir sonuca bağlanamadığından*; toplu görüşmenin ilk defa yapılması ve seçimlerin öne alınması nedeniyle 2003 yılı bütçesinin geçici bütçe olacağı hususları da dikkate alınarak Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarlıkları ve Devlet Personel Başkanlığı ile toplu görüşmeye katılan yetkili konfederasyon temsilcilerinden oluşan” bu komisyonun, “*istişari olarak bir yıl süre ile personel rejimi konusunda çalışma yapması ve sosyal haklarla ilgili konuların, bütçe imkanları dikkate alınarak bu çalışma çerçevesinde değerlendirilmesi kararlaştırılmıştır.*”

Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünün B.02.0.KKG/135-1/5259 sayılı ve 23.10.2002 tarihli yazısıyla, yukarıda aktarılan Prensip Kararı ile ekleri Devlet Bakanlığına (Devlet Personel Başkanlığına) bildirilmiş ve gönderilmiştir.

## **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Hükümetlerin ve kamu yöneticilerinin anti katılımcı ve anti sendikal yaklaşımları nedeniyle geciken kamu yönetiminde sosyal ve yönetsel demokratikleşme ve katılım yönünden son derece önem taşıyan toplu görüşme hakkı, 4688 sayılı yasayla, son karar erkini yasama ve yürütmede saklı tutan statü rejimiyle bağdaşan bir yaklaşımla ve Anayasanın çizdiği çerçevede kurula bağlanmıştır. Yasanın ayrıntıya inmeksizin yalnızca sekiz madde ile düzenlediği toplu görüşme, işçi sendikalarının bağıtladığı toplu iş sözleşmeleri gibi kendiliğinden yürürlüğe giren ve hukuksal yönden tarafları bağlayan bir belgeyle sonuçlanmamaktadır. Buna karşın, geleneksel olarak yasama ve yürütmenin tekyanlı işlem ve kararlarıyla düzenlenen tüm konulardan ekonomik ve mali nitelikli olan kimilerinin, ilk kez, kamu görevlilerinin sendikal temsilcileri ile kamu işvereni temsilcilerinin katıldığı ortak bir toplantıda tartışılmasına olanak veren toplu görüşme kurumunun küçümsenmeyip önemsenmesi gerekir. Gerçekten, 1990’lar memur sendikacılığının ilk yıllarından başlayarak, bu konuda yerel yönetimlerde “hukuku önceleyen” kimi önemli gelişmelere tanık olunmakla birlikte, yasal zorunluluk ve düzenleme olmadıkça, “kendiliğinden kullanılabilir” nitelik taşımayan toplu görüşme hakkını kurumsallaştırma ve yaygınlaştırmanın ne denli güç olduğu görülmüştür (Gülmez, 2001b: 68 vd).

Anayasa ve 4688 sayılı yasanın öngördüğü eksik toplu görüşmenin 2002 yılındaki ilk uygulaması, yetki işlemlerinden uzlaştırmaya ve Bakanlar Kuruluna değin uzanan aşamaları göz önüne alındığında, özellikle katılımcı kültürden yoksun yöneticilerden oluşan kamu işveren tarafınca önemsenmemiş, yasaya açıkça aykırı düzenlemelerle geçiştirilmek istenmiştir.

---

*madiğini göstermek(tir).* Şu an elimizde öyle bir karar var. Biz o kararı tuttuk bugün dedik ki o karara göre bu süreç (sürecin) devam etmesi gerekiyor. Biz sizinle de 2003 yılını görüşeceğiz.”

Gerçekten, gerek yapılan üyelik bildirimleri üzerinde inceleme yapmaksızın, ve itirazların sonuçlanmasını beklemeksizin yetkili sendika ve konfederasyonların belirlenmiş olması, gerek yasaya aykırı yönetmelik değişiklikleri yaparak yasanın gereğinin bir an önce yerine getirilmek istenmesi, gerekse toplu görüşmeye temel olacak gerekli bilgi ve belgelerin sunulmaması, katı statü anlayışına bağlı kamu personel yönetimi tarihimizin ilk toplu görüşmesinin, “sonuçsuz sonuçlanması”nda başlıca rolü oynamıştır. Sürecin yasaya ve amacına uygun işleyen tek aşaması, uzlaştırma süreci olmuştur. Uzlaştırma Kurulu kararı olmasaydı, temelde toplantılara katılma tutaklarıyla sınırlı resmi belgeler çerçevesinde, 2002 toplu görüşmelerinde yasadaki konulardan hangilerinin görüşüldüğünü, tarafların önerilerinin ne olduğunu, bunlardan hangileri üzerinde anlaşmaya varılamadığını öğrenmek ve anlamak olanaklı olmayacaktı.

Sendika tarafı, bir yandan sendikal anlayış yönünden köklü görüş ayrılıkları bulunan iki konfederasyon ve bağlı sendikalardan oluşması, öte yandan da 3 Kasım'da yapılacak erken genel seçimler dolayısıyla, yasadaki toplu görüşme kapsamına giren konuları görüşmek yerine, bunun bir tür önkoşulu olarak tüm kamu görevlilerine “seyyane” zam yapılmasını toplu görüşme masasına getirmiştir. Toplu görüşme sürecinin tüm aşamaları, temelde bu sorun konusunda masada yada masa dışında yapılan tartışmalarla geçmiş, yasadaki ekonomik ve mali nitelikli konuların her biri ayrı ayrı ele alınmamıştır.

2002 toplu görüşmelerinin somut sonucu, 2002'nin son ayları için yapılan seyylene zamdır. Bakanlar Kurulu, sendika tarafınca geçmiş yıllardaki gelir kayıplarını kısmen karşılayabilmek için toplu görüşmelerde 2002 yılına yönelik olarak gündeme getirilen zam isteği doğrultusunda, uzun süre direndikten sonra, sendikaların kararlı tutumu ve toplu eylemlerinin etkisiyle karar vermiştir. Sendikaların başarısı olarak değerlendirilmesi gereken bu karar, aynı zamanda toplu görüşmelerin konu yönünden değil “zaman” yönünden yasal kapsamının genişletilmesi anlamına da gelmektedir. Bir başka deyişle, sendika tarafının izleyen toplu görüşmelerde yalnızca gelecek bütçe yılına dönük olarak değil, aynı zamanda içinde bulunulan yıl için de yasa kapsamına alınan konularda istemde bulunmasına dayanak oluşturacaktır. Kanımca, 4688 sayılı yasa çerçevesinde bu istemlerin toplu görüşmede ele alınması ve sonuçlandırılmasına yasal bir engel yoktur.

Ağustos 2003 toplu görüşmelerinin amacına ve -uluslararası sözleşmelere aykırılıklarla dolu- yasaya uygun olarak yapılabilmesi için, Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında da çıkarılmasının ardından değiştirilmesi istenen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasında ivedi değişiklikler yapılması gerekmektedir. Yasanın içerik olarak 87 ve 98 sayılı sözleşmelere uyumunun sağlanmasının yanı sıra, ortak katılma kurullarının ve toplu görüşmenin işlevselliği yönünden, öncelikle YİK'in yapısının değiştirilmesi ve özellikle kamudan katılanların sayısının en çok 15 üye sınırlandırılarak bir “müsteşarlar ve başkanlar

kurulu” olmaktan çıkarılması; KİK’in yönetmelikle değiştirilen yapısının yasa-ya uygun duruma getirilmesi; yetki itirazlarının sonuçlanmasından önce toplu görüşmeye geçilememesi ve yasada bunu sağlayıcı değişiklikler yapılması; açıklık, saydamlık ve sorumluluk ilkelerinin gereği olarak ve toplu görüşme kurumuna ciddilik kazandırmak amacıyla, toplu görüşme toplantılarının gündemli olarak yapılması ve tartışmaların kayda alınması, üzerinde uzlaşma sağlanan ve sağlanamayan konuların tutanakla saptanması; toplu görüşmeye sunulan belgelerin ve yapılan yazışmaların toplu görüşmenin her bir aşamasının ÇSGB ve DPB web sayfalarında günü birlik yer alması, yayımlanması ve bunlara olanak vermek üzere toplu görüşme takviminin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

Gülmez, Mesut (2002a). *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, 788'den 4688'e: 1926-2001*, TODAİE Yayını, Ankara, 2002.

Gülmez, Mesut (2002b) “Kamu Çalışanları Sendikaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 1, Mart 2002, s. 1-27.

Gülmez, Mesut (2001a) “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 3, Eylül 2001, s. 3-21.

Gülmez, Mesut (2001b), “Belediye Memurlarının Toplu Görüşme Hakkı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 2, Nisan 2001, s. 68-84.

[http://www.eysen.org.tr/pg\\_details.asp?idarticle=132](http://www.eysen.org.tr/pg_details.asp?idarticle=132), Erişim tarihi: 17.02.2003

<http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=haber>

<http://www.kamusen.org.tr/uzlastir.htm>.

<http://www.kamusen.org.tr/komisyonn.htm>. “23.08.2002 tarihinde Başbakanlıkta yapılan ve Türkiye Kamu-Sen adına Toplu Görüşme Genel Sekreteri Nazmi GÜZEL başkanlığındaki heyetin iştirak ettiği toplantıda, mali konular dışındaki ele alınan diğer hususlarla ilgili diğer görüşmeler sonunda oluşan ve Devlet Personel Başkanlığınca rapor haline getirilen metindir.”

[http://www.kamusen.org.tr/\(file://C:DOCUME-1mgulmez/LOCALS-1Temp/triFIDEP.htm\)](http://www.kamusen.org.tr/(file://C:DOCUME-1mgulmez/LOCALS-1Temp/triFIDEP.htm)). Kamu İşveren Kuruluna Sunulmak Üzere Yüksek İdari Kurul Tarafından Oluşturulan Görüş” ile 8 Kısımdan ve 50 maddeden oluşan toplu görüşme taslak metni.

*Resmi Gazete* (2001), 12 Temmuz, Sayı: 24460, s. 1-17. “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu.”

*Resmi Gazete* (2001), 9 Kasım, Sayı 24578, s. 1-5. “Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Buldukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.”

*Resmi Gazete* (2001), 9 Kasım, Sayı: 24578, s. 6-9. “Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili İle Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik.”

*Resmi Gazete* (2002), 7 Temmuz, Sayı: 24808, s. 10-11, “Kamu Görevlileri Sendikalarının Üye Sayılarının Tespitine İlişkin Tebliğ.”

*Resmi Gazete* (2002), 13 Ağustos, Sayı: 24845. “Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkilî İle Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik”.