

# Bireysel İş Uyuşmazlıklarının Nedenleri, Yoğunlaştığı Konular ve Çalışma ve İş Kurumu'nun Bu Uyuşmazlıkları Çözme Yeteneği\*

Kemal YILDIZ\*\*

**Öz:** Modern çalışma hayatında devlet, iş uyuşmazlıklarını İş Mahkemeleri aracılığı ile çözüme kavuşturmaktadır. Ancak İş Mahkemelerinden önce çeşitli arabuluculuk mekanizmaları vardır. Bu çalışmada, Türkiye'de 2012-2017 yılları arasında İş Mahkemeleri'nin yanında, kanunla iş uyuşmazlıklarını çözmekle görevli kılınan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine yapılan işçi şikâyetleri başvurularının nedenleri, hangi konularda yoğunlaştığı ve Kurumun bu şikâyetleri çözme yeteneği irdelenecektir. Çalışma Genel Müdürlüğü'nün bu konuda yayınlanmış bir istatistik veya bülteninin olmaması konuyu önemli kılmaktadır. 2017 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile Kurumun bu görevi kaldırılarak zorunlu arabuluculuk sistemi kurulmuştur. Bu düzenlemenin, Kurumun iş uyuşmazlıklarını çözmedeki başarısına bağlı olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği tespit edilmeye çalışılacaktır. Yeni uygulamanın varsa avantajları ve dezavantajları sıralanacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** İş Uyuşmazlığı, İşçi Şikâyetleri, İŞKUR, Kıdem Tazminatı, Ücret Alacağı.

**Causes of Individual Labor Disagreements and Their Intensive Topics and Labor and Employment Institution's Ability to Resolve These Disagreements**

**Abstract:** In the modern working life, state has been resolving labor disagreements via labor courts. However, before the labor courts proses there are various mediation mechanisms. Provincial Directorate of Labor and Employment Institution that depend on The Ministry of Labor and Social Security is responsible for resolving labor disagreements by law in addition the labor courts in Turkey between the 2012-2017. In this study, subjects that worker complaints causes and concentrate and resolution ability of these

\* Makale Geliş Tarihi: 21.01.2018

\*\* Yard. Doç. Dr. Bandırma Onyedü Eylül Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü,

complaints will be discussed. This study is important since the General Directorate of Labor does not have a published statistic or bulletin in this issue. In 2017, with a legal arrangement, this duty was cancelled from the institution and a mandatory mediation system was established. It will be tried to determine whether this regulation is performed or not, depending on the success of the institution in resolving labor disagreements. If it is present, the advantages and disadvantages of the new application will be listed.

**Keywords:** Labor Disagreements, Worker Complaints, İŞKUR, Severance Pay, Unpaid Wages.

## Giriş

Tarihin ilk dönemlerinden günümüze kadar çalışma kavramı ve bu kavrama yüklenen anlam değişiklik göstermiştir. Çalışma hayatında çok büyük değişiklik meydana getiren Endüstri Devrimi'nin ilk dönemlerinde, çoğunlukla liberal anlayışın hâkim olması sebebiyle işverenin işçiler üzerindeki tahakkümü söz konusuydu. Fakat çocuk işçiliği, kadın işçilerin sömürülmesi, kötü çalışma ortamları, uzun çalışma süreleri, düşük ücretler, tazminat yokluğu, ücreti alamama gibi olumsuzluklardan dolayı toplumsal yapı bozulmaya başlamış, bu sebeple devlet, bekası için çalışma hayatına müdahale etmek zorunda kalmıştır. Bu müdahalenin en önemli ayağını ise şüphesiz ki iş hukuku normları oluşturmaktadır. Bu yönüyle artık devletin de iş sözleşmesine müdahalesi kaçınılmaz olmuş, iş hukukuna ilişkin yasalar çıkarılmıştır. Kamu idaresinin çıkarmış olduğu bu yasalara aykırı davranışlar şikâyet konusu olmuş, iş uyuşmazlığı kavramı ortaya çıkmıştır.

Devlet, toplumsal düzeni sağlamak için objektif kurallar koymakta ve bu kurallara uyulmasını temin etmektedir. Hukuk gücü, bireylerin hak ve özgürlüklerinin zorla yerine getirilmesinin tek aracı ve teminatıdır. Demokratik hukuk devletinde uyuşmazlıkların çözümü, kaynağı objektif kurallar olan, kişilerin hak ve adaletini sağlayan, devletin diğer erklerinden ayrı olan, hatta bu erkleri hukuk kurallarına göre denetleyen, dışarıdan herhangi bir müdahaleye izin verilmeyen, meslek güvencesine sahip yargıçların görev yaptığı mahkemeler tarafından yapılır. İş hayatına ilişkin sözleşmelerin ihlali, tarafların haksız davranışları ve sebepsiz zenginleşme, hak ihlali kapsamında olup, haksızlığa uğradığını düşünen taraf bu hakkın tespiti ve yerine getirilmesi için yargı yoluna başvurmalıdır. Anayasa'da temel hak olarak tanımlanan "*Hak arama özgürlüğü*", bir kişinin haklarını yasal yollara başvurarak serbestçe bağımsız mahkemelerde aramasını ifade etmektedir. Demokratik hukuk devletinin bu şekilde sağlayacağı uyuşmazlıkların hukuki çözümü, kişilerin hak ve adalet duygusu içerisinde yaşamasını sağlayacak, toplumsal kaosa engel olacaktır (Şişli, 2012: 47-48).

İş Mahkemeleri'nin kuruluşundan bugüne iş davaları hukuki mevzuatların gerekliliği ve temyiz gibi nedenlerle uzun sürmektedir. Özellikle 2003 yılında kabul

edilen İş Kanunu ile hüküm ifade eden işe iade davaları, İş Mahkemeleri'nin yükünü arttırmıştır. İşten çıkarılan işçinin bir ay içinde İş Mahkemesi'ne dava açması, en fazla iki ay sürecek yargılama ile en fazla bir ay olarak öngörülen temyiz süreçleri, söz konusudur. Yargılama süreçleri bu süreleri çok aşarak bir yılı geçmiştir (Şişli, 2012: 46). İş Mahkemelerinin yükünü azaltmak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın çeşitli birimleri de iş uyuşmazlıklarını çözmek için görevlendirilmiştir.

İş uyuşmazlıkları temelde iş sözleşmesi devam ederken işverenin ödemesi gereken haklar hakkında ve fesihle muaccel hale gelen haklar hakkında olmak üzere iki çeşittir. Bu çalışmada bu hakların neler olduğu, uyuşmazlıkların nedenleri ve nicelikleri tespit edilecektir. Verilerin analizi ile İŞKUR'un yeteneği ölçülecek, inceleme görevlileri ile yapılan mülakatlar ve mevzuat incelemesi ile de İŞKUR şikâyet servisi ve zorunlu arabuluculuk sistemleri arasındaki farklar tespit edilmeye çalışılacaktır.

## **İş Sözleşmesi Devam Ederken İşverenin Ödemesi Gereken İşçi Haklarındaki Uyuşmazlıklar**

İşçilerin birçok hakları iş sözleşmesi devam ederken doğmakta ve işveren tarafından sürekli bir ödeme şeklinde gerçekleştirilmektedir. Kıdem ve ihbar tazminatı doğası gereği fesihle muaccel hale gelen haklar olarak sayılmaktadır. Bununla birlikte sözleşmenin sona erdiği tarihte ödenmemiş ücret, fazla çalışma, yıllık ücretli izne ait ücretler, hafta tatili ücretleri ve yemek, yol, harcırah, cepten giderler, sosyal ücretler ve ücret ekleri, fesih sonrası uyuşmazlık konusuna dâhil olmaktadır. Zamanında ödenmeyen bu haklar, işçinin alacağı haline gelmekte ve genellikle iş sözleşmesinin sona erdikten sonra şikâyet konusu yapılmaktadır.

### **Ücret**

Ücret, geniş anlamda, bir kişinin çalışması karşılığında kendisine para ya da mal cinsinden yapılan ödemedir. Dar anlamda ücret, işçilere gördükleri iş karşılığında yapılan ödeme ya da işçinin emeğinin fiyatı (Ergül, 2006: 4) olarak tanımlanır ve genellikle bu anlamda kullanımı yaygındır. Ücret, insanların yaşam standartlarını tayin ettiği için ekonomik gelişmede önemli yer teşkil eden bir faktör (Öztürk, 2005: 30) veya işveren açısından bakıldığında bir maliyet olarak ifade edilirken işçi açısından bakıldığında verimlilik kaynağı olarak görülmektedir ve günümüzde gittikçe daha çok toplumsal önem arz etmektedir (Sabuncuoğlu, 2005: 243). Ücret, çoğu zaman çalışanın tek geçim kaynağıdır ve her şeyden önce ekonomik bir faktördür. Yargıtay 9'uncu Hukuk Dairesinin kararına (Esas No: 2007/36267, Karar No: 2008/6379, Tarih: 28.03.2008) göre, ücretin ödenmiş olduğu hususunda ispat yükü işverene aittir.

## Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma

İş Kanunu'nun 41'inci maddesi fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmayı düzenlemektedir. Fazla çalışma kanunda yazılı koşullar çerçevesinde 45 saati aşan çalışmalardır. Kanuna göre yapılan her fazla çalışma saati için normal ücretin bir buçuk katı ödenmekte ve bu ücret, asıl ücret üzerinden hesaplanmaktadır. Kanun maddesinin üçüncü fıkrasında ise fazla sürelerle çalışma ve ücreti tanımlanmıştır. Buna göre haftalık çalışma süresinin sözleşmelerle 45 saatin altında belirlendiği durumlarda birinci fıkrada belirlenen esaslar dâhilinde uygulanan ortalama haftalık çalışma süresini aşan ve kırk beş saate kadar yapılan çalışmalar fazla sürelerle çalışmadır. Bu kapsamda yapılan çalışmaların saat başına düşen ücreti normal çalışma ücretinin yüzde yirmi beş artırılması şeklindedir ve bu ücret asıl ücret üzerinden hesaplanmaktadır (Çil, 2007: 74,75). Düzensiz işgücü piyasalarında fazla çalışmaların karşılığının ödenmemesi oldukça yaygındır.

### Yıllık İzin Ücreti

ILO, yıllık ücretli izini hizmet sahiplerinin, sözleşmelerde yer alan hususları yerine getirmeleri sonucunda ücretlerini alarak, işlerine her yıl ara verdikleri, önceden sayısı belli, süreli ve bayram-tatil-iyileşme günlerinden sayılmayan serbest günleridir olarak tanımlamıştır (Özen, 2015: 58). Anayasanın 50'nci maddesinde dinlenmek çalışanların hakkı olarak belirtilmiştir. Yıllık ücretli izin hakkı İş Kanunu hükümlerine göre de bağlayıcılık ifade etmektedir. Bu izne hak kazanan işçiler ruhen ve bedenen dinlenerek, izin dönüşü daha verimli ve etkin bir çalışma sayesinde hem kendisine hem de işverenine faydalı olacaktır (Özdemir, 2010: 270). Yıllık ücretli izin hakkının kazanılması için gerekli olan bir yıllık çalışma, aynı işverenin aynı veya farklı işyerlerinde olabilir (Süzek, 2012: 839). Yıllık izin belli aralıklarla ve düzenli olarak verilmelidir ve bu zaman zarfında işçi ekonomik zarara uğratılmamalıdır (Tunçomağ, 1988: 175). İşçilerin yıllık izin süreleri İş Kanunu'nun 53'üncü maddesine göre; Hizmet süresi bir yıldan beş yıla kadar (beş yıl dahil) ondört günden, beş yıldan fazla onbeş yıldan az olanlara yirmi günden, onbeş yıl (dahil) ve daha fazla olanlara yirmialtı günden, az olamamaktadır. Yer altı işlerinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izin süreleri dörder gün arttırılarak uygulanmaktadır. Ancak onsekiz ve daha küçük yaştaki işçilerle elli ve daha yukarı yaştaki işçilere verilecek yıllık ücretli izin süresi yirmi günden az olamamaktadır. Yıllık izin süreleri iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri ile arttırılabilmektedir.

İşçinin iş sözleşmesinin devam etmesi durumunda izin kullanmak yerine çalışarak kullanılmayan iznin ücretinin alınması söz konusu değildir. Ancak herhangi bir nedenle iş sözleşmesinin sona ermesi durumunda, sözleşmesi sona eren işçinin sözleşmenin son bulunduğu tarihteki ücreti üzerinden kullanmadığı yıllık izinlerinin yerine ücretini alması gerekir (Özdemir, 2010: 274).

## **Resmi Tatil ve Hafta Tatili Ücreti**

Hafta tatili hem mülga 394 Sayılı Hafta Tatili Kanunu'nda hem de İş Kanunu'nun 46'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Hafta tatili ücreti ise sadece İş Kanunu'nda düzenlenmiş olup, işverenin işçisine bir iş karşılığı olmaksızın ve kanun kapsamında hak kazandığı çalışılmayan hafta tatili günü için ödediği ücrettir. Kanunda da belirtildiği gibi hafta tatili ücreti çalışılmayarak kazanılan bir ücrettir. Kişi hafta tatili gününde çalışırsa ayrıca çalışılan her gün için 1 günlük ilave ücrete hak kazanmaktadır. Ulusal bayram ve genel tatil günleri ücreti ise İş Kanunu'nun 47'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre kanun kapsamındaki işçiler bu günde çalışmazlarsa bir iş karşılığı olmaksızın o günün ücreti tam olarak, tatil yapmayarak çalışırlarsa çalışılan her gün için ayrıca 1 günlük ücreti ödenmektedir.

## **Diğer Yemek, Yol, Harcırah, Cepten Giderler, Sosyal Ücretler ve Ücret Ekleri**

İşçinin sözleşmeyle belirlenen asıl ücretinin yanında prim, ikramiye, komisyon, işin sonucundan pay alma gibi ücret ekleri, yemek, giyim, yakacak, taşıt, evlenme, doğum, ölüm, sağlık, besin(iaşe), konut, aile, çocuk, eğitim yardımları, yıllık izin ve bayram harçlıkları gibi sosyal ücretlerin de ödenmesi sözkonusudur (Çelik, 2017: 3,4). Yine işçinin iş görürken işyerinin amaçları doğrultusunda harcamış olduğu yol ve harcırah giderleriyle cepten giderler de işçiye ödenmelidir.

Bütün bu iş uyuşmazlıklarının yanında Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri işçi şikâyeti servislerine sigortasız çalıştırma ile ilgili şikâyetler de intikal etmiştir. Kayıtdışı istihdamın sebebi olan sigortasız işçi çalıştırma, çalışma hayatının en önemli sorunlarından birisidir. Vergi ve prim ödememek için Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmeyen işçiler için 506 Sayılı Kanun'un 9, 10 ve 140/b maddeleri ile düzenleme yapılmıştır (Türe, 2004: 137). Bu konuda yapılan şikâyetler Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünün yetkisinde olmadığı için doğrudan Sosyal Güvenlik Kurumu'na yönlendirilmiştir.

## **Fesihle Muaccel Hale Gelen İşçi Haklarındaki Uyuşmazlıklar**

### **Kıdem Tazminatı**

ILO'nun 158 sayılı sözleşmesinde kıdem tazminatı, iş sözleşmesinin feshi halinde bir gelir güvencesi olarak görülmektedir (Çelik, 2015: 3,4). Kıdem tazminatının tanımı şu şekilde yapılabilir: Kanunda belirtilen fesih hallerinden biriyle son bulan iş sözleşmesinin ardından, tam 1 yıllık çalışması süresini dolduran işçiye, işçinin ölmesi durumunda kanuni mirasçılara ödenmesi gereken, kişinin son aldığı giydirilmiş ücret ve çalıştığı süreyle hesaplanan kanuni bir haktır (Anadolu, 2001: 242). Yürürlükteki İş Kanunu 4857 Sayılı Kanun olmasına rağmen, kıdem tazminatı

fonu kuruluncaya kadar 1475 Sayılı bir önceki İş Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre işlem yapılmaktadır. Bununla aynı doğrultuda Deniz İş Kanunu madde 20'de ve Basın İş Kanunu madde 6, 11 ve 18'de kıdem tazminatına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır (Şakar, 2016: 14). İşçilerin kıdem tazminatı alamama nedenleri incelendiğinde %35,6'lık oranla işverenlerin yükümlülüklerini yerine getirmedikleri görülmüştür. Bu yüksek oran kıdem tazminatı konusundaki iş uyuşmazlıklarının sayısını arttırmaktadır (Akçay ve Yıldız, 2017: 50).

## **İhbar Tazminatı**

İhbar tazminatı, bildirimli feshi hükme bağlayan bir haktır. Bu hakkın kullanılmasında işçi ve işveren tarafından bildirim sürelerine ilişkin ücret çeşitli olasılıklarla elde edilebilir (Saracel, 1998: 1). İş Kanunu'nun 17'nci maddesi belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinde işçinin çalışma süresine göre değişen bildirim sürelerini hükme bağlamış, 2 ila 8 hafta arasında değişen bu sürelerin asgari süreler olduğunu ve sözleşmelerle bu hükmün arttırılabileceğini belirtmiştir (Mortaş ve Koç, 2010: 121). Bu bildirim süreleri bildirim yapıldığı tarihten başlamak üzere; işçinin çalışma süresi 6 aydan azsa 2 hafta, 6 aydan 1,5 yıla kadar sürmüştü 4 hafta, 1,5 yıldan 3 yıla kadar sürmüştü 6 hafta, üç yıldan fazla sürmüştü 8 haftadır. Haklı sebebe dayanmayan bir fesihle taraflar bu süreler kadar önceden bildirim yapmak ya da bu sürelerle ilişkin ücreti peşin ödemek zorundadır. Usulsüz fesih halinde ise bildirim sürelerine uymayan taraf bildirim süresine ilişkin ücret tutarındaki ihbar tazminatını karşı tarafa ödemek zorundadır.

Bu uyuşmazlıklar yoğun bir şekilde İş Mahkemeleri'nde dava konusu yapılmakla birlikte, kanunla çeşitli tarihlerde mahkeme öncesi çözüm mekanizmaları getirilmiştir. Mahkeme öncesi bu mekanizmalar hem görevlendirilen kamu görevlileri hem de yetkili mercii olarak değişiklik göstermiştir.

## **İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Mahkemeler Dışında Yetkili Kılınmış Kamu Görevlisi ve Mercilerinin Tarihsel Değişimi**

Çalışma hayatına ilişkin uyuşmazlıkların çözümü 2011 yılının başlangıcına kadar 5521 Sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 10'uncu maddesi ile 4857 Sayılı İş Kanununun 91 ve 92'nci maddeleri kapsamında gerçekleştiriliyor, işçi şikâyetleri, İş Mahkemelerinin yanında mahkemeden önce başvurmak şartıyla iş müfettişleri tarafından inceleniyordu. 25.2.2011 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 6111 Sayılı Torba Yasa ile 4857 Sayılı Kanunun 91'inci maddesine, iş sözleşmesi fiilen sona eren işçilerin kanundan, iş ve toplu iş sözleşmesinden doğan bireysel alacaklarına ilişkin şikâyetlerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüklerince inceleneceği fıkrası eklenmiştir. Yine 6111 sayılı Torba Yasa ile 4857 Sayılı Kanunun 92'nci maddesine "Teftiş, denetleme ve incelemeler sırasında

işverenler, işçiler ve bu işle ilgili görülen başka kişiler izleme, denetleme ve teftişle görevli iş müfettişleri ve işçi şikâyetlerini inceleyen bölge müdürlüğü memurları tarafından çağrıldıkları zaman gelmek, ifade ve bilgi vermek, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek; iş müfettişlerinin birinci fıkrada yazılı görevlerini yapmaları için kendilerine her çeşit kolaylığı göstermek, bu yoldaki isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler. Çalışma hayatını izleme, denetleme ve teftişe yetkili iş müfettişleri ile işçi şikâyetlerini incelemekle görevli bölge müdürlüğü memurları tarafından tutulan tutanaklar aksi kanıtlanıncaya kadar geçerlidir. İş müfettişleri tarafından düzenlenen raporların ve tutulan tutanakların işçi alacaklarına ilişkin kısımlarına karşı taraflarca otuz gün içerisinde yetkili İş Mahkemesine itiraz edilebilir. İş Mahkemesinin kararına karşı taraflarca 5521 sayılı Kanunun 8'inci maddesine göre kanun yoluna başvurulabilir. Kanun yoluna başvurulması İş Mahkemesince hüküm altına alınan işçi alacağının tahsiline engel teşkil etmez” fıkraları eklemiştir. Yapılan bu değişikliklerle işçi şikâyetlerinin mahkemedен önce bölge müdürlüğü memurları tarafından da incelenmesi sağlanmıştır.

Resmi Gazete'nin 02.11.2011 tarihli mükerrer sayısında yayınlanarak yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu'nun 665 Sayılı “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamesi” ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Bölge ve Şube Müdürlükleri kapatılarak Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) devredilmiştir. Bu KHK ile Türkiye İş Kurumu Taşra Teşkilatı bundan böyle il düzeyinde kurulan İl Müdürlükleri yerine; Kurumun taşra teşkilatı, illerde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile bunlara bağlı kurulacak hizmet merkezlerinden oluşacaktır. Söz konusu KHK'nin 25'inci maddesi ile 4904 Sayılı Kanuna geçici madde eklenmiştir. Geçici maddede diğer mevzuatta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğüne yapılan atıflar Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürüne yapılan atıflar Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürüne dönüştürülmüş, İş Kurumu olarak geçen ibareler de Çalışma ve İş Kurumu şeklinde değiştirilmiştir. Bu yolla mahkeme öncesi işçi şikâyetleri incelemesinin bundan böyle Çalışma ve İş Kurumu memurları tarafından yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu değişimin gerçekleştiği tarihten 2017 Ekim ayına kadar bu görev Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından yerine getirilmiştir.

25.10.2017 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 7036 Sayılı Kanun'un 13'üncü maddesiyle 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 91'inci maddesindeki ikinci fıkra değiştirilmiştir. 7036 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesiyle 4857 Sayılı İş Kanununun 92'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “ve işçi şikâyetlerini inceleyen bölge müdürlüğü memurları” ibaresi ile üçüncü fıkrasında yer alan “ile işçi şikâyetlerini incelemekle görevli bölge müdürlüğü memurları” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır. Aynı 7036 Sayılı Kanununun 3'üncü maddesi ile kanuna, bireysel veya

toplu iş sözleşmesine dayanan işçi veya işveren alacağı ve tazminatı ile işe iade talebiyle açılan davalarda, arabulucuya başvurulmuş olması dava şartı olarak getirilmiştir. Kanunun 13 ve 14'üncü maddeleri de bu zorunlu arabuluculuğun ücret unsurunu düzenlemiştir. Bundan önce Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından kişinin isteğine bağlı ve ücretsiz gerçekleştirilen bir nevi arabuluculuk diyebileceğimiz inceleme görevi zorunlu ve ücretli hale gelmiştir. Bu çalışmanın ana hedeflerinden birisi de bu işi ücretsiz gerçekleştiren Çalışma ve İş Kurumu'nun bu konudaki başarı düzeyini ölçmek, uygulamada bir değişikliğin daha verimli olup olmadığı hakkında bir fikir edinmektir. Çünkü zorunlu arabulucu sistemi uyuşmazlık tarafı işçiler için ücret yönüyle ek bir külfet olabilir. Ayrıca iki saatten az olan veya tarafların anlamadığı arabuluculuk faaliyetlerinin ücretlerinin de Adalet Bakanlığı Bütçesine yüklenmesi öngörülmüştür.

## Araştırmanın Metodu

Bu çalışmada kullanılan veriler İstanbul'da 5 ilçeye hizmet vermekle yükümlü Bayrampaşa İşkur Hizmet Merkezi'nden elde edilmiştir. Kanuni düzenlemeden önce Bayrampaşa Hizmet Merkezi, işçi şikâyetlerine Çalışma ve İş Kurumu İstanbul İl Müdürlüğü adına bakmakta idi. Hizmet merkezinin iş uyuşmazlıklarını incelemekle görevli işçi şikâyetleri servisindeki memurlar, vatandaşların, şikâyetlerin ve yapılan işlemlerin mahiyetini elektronik tablolarda kayıt etmişlerdir.

Kuruma başvuru yapan vatandaşların cinsiyeti, başvuru tarihi, şikâyeti, adresi ile inceleme sonucunun ne olduğu Excel tablolarına ayrıntılarıyla gün gün yazılmıştır. Tanımlayıcı nitelikte olan bu çalışmada elde edilen veriler frekans dağılımları ile analiz edilmiştir. Ayrıca konu ile ilgili literatürden yararlanılarak hazırlanan sorular Çalışma ve İş Kurumunda inceleme görevlisi olarak çalışan memurlara derinlemesine mülakat yöntemiyle sorulmuş, alınan cevaplar makalenin ilgili sorunu ile bağlantılı olarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Araştırmanın veri değerlendirme işlemi betimleyici (deskriptif) frekans analizi yöntemi ile SPSS Version 23 (Statistical Package for the Social Sciences) ve Excel 2010 programları kullanılarak gerçekleştirilmiştir.

## Araştırmanın Bulguları

Kamuoyunda İşkur işçi şikâyetleri olarak bilinen ve iş ilişkilerinde hak uyuşmazlıklarının mahkeme aşamasından önce çözümü için kurulmuş olan bu servislerin faaliyetlerine yönelik bir yayın bulunmamaktadır. Bu sebeple bu çalışmanın iş uyuşmazlığı konusunda Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin rolünü aydınlatıcı bir misyon üstleneceği kanaatindeyiz. Araştırmada kullanılan verilerin kapsamı da hem zaman aralığı hem de şikâyetçi sayısı açısından tatmin edici düzeydedir. 02.01.2012 ile 25.10.2017 tarihleri arasında yaklaşık 6 yıllık süreçte şikâyet için Kuruma başvuran 7139 kişi ile 25.10.2017 tarihinden sonra başvuran 16 kişi olmak üzere 7155 kişinin şikâyet dilekçesi araştırmanın konusudur. Vatandaşlar



şikâyet için bizzat Kuruma başvurabilmekte ya da alo 170 hattı aracılığı ile başvuru yapabilmektedir. Kurum yetkililerince 7155 başvurunun hemen hemen tamamının bu iki yolla alınmış olduğu beyan edilmekle birlikte, göz ardı edilebilecek kadar küçük bir sayıdaki dilekçenin sehven gelen evrak kapsamında başka kurumlardan yönlendirildiği ifade edilmiştir. 7155 şikâyete konu şirket sayısı 4218'dir. 255 vatandaşın birden çok şikâyet dilekçesi vardır. Şikâyetçilerin yaklaşık olarak dörtte üçü erkek, dörtte biri kadındır. Bu oran Türkiye'deki erkek-kadın işgücüne katılım oranları ile yakınlık arz etmektedir.

**Tablo 1.** Şikâyetçilerin Cinsiyete Göre Dağılımı

Cinsiyet	Frekans	Yüzde (%)
Erkek	5487	76,7
Kadın	1668	23,3
<b>Toplam</b>	7155	100,0

En yüksek şikâyet 2013 yılında, en düşük şikâyet ise 2017 yılında yapılmıştır. 2017 yılının yaklaşık son 2 ayında şikâyet başvurusu alınmamış olup, bu yıla ait sayının düşüklüğünün sebeplerinden biri bu olabilir.

**Tablo 2.** Şikâyetlerin Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Frekans	Yüzde (%)
2012	1086	15,2
2013	1745	24,4
2014	1227	17,1
2015	968	13,5
2016	1259	17,6
2017	870	12,2
<b>Toplam</b>	7155	100

Şikâyetlerin işyeri adresine göre dağılımına bakıldığında; şikâyet edilen işyerlerinin en fazla sırasıyla Esenler, Bayrampaşa ve Eyüpsultan İlçelerinde olduğu görülmektedir. En az şikâyet edilen işyerinin ise Gaziosmanpaşa ve Sultangazi İlçelerinde olduğu görülmektedir.

**Tablo 3.** İşyeri Adres Bilgilerine Göre Şikâyetçi Sayısının Dağılımı

İlçe	Frekans	Yüzde (%)
Bağcılar	166	2,3
Bayrampaşa	1725	24,1
Sultangazi	883	12,3
Eyüpsultan	1450	20,3
Esenler	2064	28,8
Gaziosmanpaşa	867	12,1
<b>Toplam</b>	7155	100

Bağcılar İlçesinin ayrıca değerlendirilmesi gerekir. Çünkü Bağcılar İlçesi söz konusu Bayrampaşa Hizmet Merkezine bağlı iken 2012 yılının sonunda kurulan Başakşehir Hizmet Merkezine bağlanmıştır. Diğer ilçelere ait veriler 6 yıllık bir zaman dilimine aitken Bağcılar İlçesi verileri 1 yıllık süreden az bir zaman dilimine aittir. İlgili İşkur hizmet merkezinden alınan bilgilere göre Sultangazi İlçesinde İşkur'a kayıtlı çalışan sayısı kişi 30.730, 10 ve daha fazla çalışanı olan işyeri sayısı 666, Bayrampaşa İlçesinde İşkur'a kayıtlı çalışan sayısı 51.094, 10 ve daha fazla çalışanı olan işyeri sayısı 1147, Eyüpsultan İlçesinde İşkur'a kayıtlı çalışan sayısı 60.515, 10 ve daha fazla çalışanı olan işyeri sayısı 840, Esenler İlçesinde İşkur'a kayıtlı çalışan sayısı 45.273, 10 ve daha fazla çalışanı olan işyeri sayısı 658, Gaziosmanpaşa İlçesinde İşkur'a kayıtlı çalışan sayısı 43.108, 10 ve daha fazla çalışanı olan işyeri sayısı 849'dur. Şikâyet sayıları genel olarak ilçelerde İşkur'a kayıtlı çalışan sayısı ile paralellik göstermektedir. Gaziosmanpaşa İlçesinde İşkur'a kayıtlı çalışan sayısı Esenler İlçesinden az olmakla birlikte aradaki fark fazla değildir. Fakat Esenler'de 10 ve daha fazla çalışan sayısı olan nispeten kurumsal diyebileceğimiz işyeri sayısının az olmasının, bu ilçedeki şikâyet sayılarını yukarı çektiği söylenebilir.

## Araştırmaya Göre İş Uyuşmazlıklarının Nedenleri

Bu çalışma kapsamında Çalışma ve İş Kurumunda işçi şikâyetleri servisinde çalışmış üç inceleme görevlisiyle mülakat yapılmış, iş uyuşmazlıklarının içerik ve nedenleri sorulmuştur: Ücret konusunda, *inceleme görevlisi 1*; İşverenin iktisadi varlığını devam ettirmek veya büyütmek için öncelikle parayı firma içerisinde tutmaya çalıştığını, özellikle sözleşmenin sona erdiği tarihte ödenmemiş olan yani işçinin işten ayrılma tarihine yakın aylardaki ücret alacaklarına ilişkin ihtilafların daha fazla olduğunu, *inceleme görevlisi 2*; işverenin nakit para akışının kontrolünü sağlayabilmek için işçi ücretlerini ötelediğini ya da geciktirdiğini, işten çıkarmayı hedeflediği işçilerin ücretlerini ödemeyerek onları yıldırmaya çalıştığını, *inceleme görevlisi 3*; işverenin işçiye ücret olarak vereceği parayı sermaye olarak gördüğünü ve bu parayı işçiye vermek yerine işlettiğini, kaybetmek istemediği işçilerin birkaç aylık ücretini içeride bırakarak koz olarak kullandığını ve bu ücret alamamaya ilişkin şikâyetlerinin çalışırken işten çıkarılma korkusuyla yapılamadığını ancak ayrıldıktan

sonra yapıldığını beyan etmiştir. Her üç inceleme görevlisi de ücretin tespitine ilişkin olarak bordroları, SGK prim kayıtlarını esas aldıklarını, ücretin ödendiğinin ispatı olarak da banka dekontu, 5 kişiden az çalışanın olduğu yerlerde ise banka dekontu veya imzalı ücret pusulası, bordro üzerinden tespit yaptıklarını söylemişlerdir.” Yerine “Her üç inceleme görevlisi de ücretin tespitine ilişkin olarak bordroları ve SGK prim kayıtlarını esas aldıklarını, ücretin ödendiğinin ispatı olarak da banka dekontu, 5 kişiden az çalışanın olduğu yerlerde ise banka dekontu veya imzalı ücret pusulası veya imzalı bordro üzerinden tespit yaptıklarını söylemişlerdir.

Fazla çalışma konusunda, *inceleme görevlisi 1*; İşçinin işini kaybetme korkusuyla ücreti verilmeden yaptırılan fazla çalışmalara ses çıkaramadığını ve hakkını arayamadığını, *inceleme görevlisi 2*; işverenin üretimi arttırmak için fazla çalıştırma yaptırıldığını ancak buna karşın işçinin hak edişini hep ötelediğini ve sonunda bu parayı ödeyemeyecek kadar fazla yük altına girdiğini, *inceleme görevlisi 3*; işverenlerin kanundaki tanımlı çalışma sürelerini (haftalık maksimum 45 saat) dikkate almadan bu sınırı aşan sürelerle sözleşme yaptıklarını, fazla çalışma ücretlerini ödeyen işverenlerin çoğunun da fazla çalışmaları ilgili kayıt tutmadıklarını bu sebeple ihtilaf doğduğunu beyan etmiştir.

Yıllık ücretli izin konusunda, *inceleme görevlisi 1*; İşverenler tarafından Kanunda belirtilen sürelerle yıllık izin kullanılmadığı “1 hafta izin hakkın var” ya da “tatili ne yapacaksın çalış paranı vereyim” gibi keyfi uygulamaların dayatıldığı, izin konusunda işçi ve işverenin ortak karar alamadıkları ve bu konudaki ihtilafların çoğunlukla işten ayrılma durumunda ortaya çıktığını, *inceleme görevlisi 2*; özel sektörde işverenlerce genellikle tatil kavramının önemsenmediği, yıllık izin kullanılmamasının iş kaybı olarak görüldüğü, yoğun üretim sebebiyle izinlerin devamlı ertelenerek birikmesine sebep olduğu, bu biriken hakların da genellikle sözleşmenin sona erdiği tarihe kadar ağır bir yük olarak ortaya çıktığını ve ödeme güçlüğüne sebep olduğu, *inceleme görevlisi 3*; işverenlerin sözleşmenin sona ermesine kadar ödemekten kaçınarak büyüttüğü bu borcu için bütçe ayıramadıklarını beyan etmiştir.

Resmi tatil ve hafta tatili konusunda, *inceleme görevlisi 1*; bu günlerde çalıştırılan işçilere %100 arttırımlı ödenmesi gereken ücretin haftalık normal günlerde fazla çalıştırma gibi %50 arttırımlı olarak ödendiğini, *inceleme görevlisi 2*; tatillerde çalıştırılan işçilere işverence herhangi bir ilave ödeme yapılmadığı, *inceleme görevlisi 3*; tatil günlerinde çalıştırılan ve herhangi bir ücret ödenmeyen işçilerin, çalışırken bu haklarını arayamadıkları, ancak sözleşmenin sona ermesinden sonra şikâyette bulduklarını beyan etmiştir.

Diğer Yemek, Yol, Harcırah, Cepten Giderler, Sosyal Ücretler ve Ücret Ekleri konusunda, her üç inceleme görevlisi de yemek, yol, sosyal ücret ve ücret eklerinin sözleşmede olup olmadığına bakarak hüküm verdiklerini ve bu konudaki ihtilafların çok olmadığını beyan etmiştir. Yol ve harcıraha ilişkin belge sunulmasının çok zor olduğundan bu ihtilafların da işçi lehine çözülemediğini söylemişlerdir.

Kıdem ve ihbar tazminatı konularındaki uyuşmazlıkların içerik ve nedenleri ilgili olarak Çalışma ve İş Kurumunda işçi şikâyetleri servisinde çalışmış inceleme görevlileriyle yapılan mülakatta ise, *inceleme görevlisi 1*; işverenin kıdem ve ihbar tazminatı ödememek için gerekçeler üretmeye çalıştığı, SGK'ya yapılan prime esas kazançların düşük olması sonucu bu tazminatların gerçek miktarının hesaplanamaması, sigortasız çalışılan günlere ilişkin tazminat taleplerinin olduğu, *inceleme görevlisi 2*; en büyük ihtilaf olarak işverenin işçinin hak ettiği tazminattan az para teklifinde bulunduğunu, ihbar tazminatında ihbar sürelerine uyulmadığını *inceleme görevlisi 3*; kıdem ve ihbar tazminatının işverenler tarafından mali bir yük olarak görüldüğünü, bu yük için bir fon ayıramadıklarını beyan etmiştir.

Mülakatlar birlikte değerlendirildiğinde, işverenlerin işçilere ödemesi gereken parasal haklarını genellikle firma içinde tutup kullanmak istedikleri, sözleşmeleri yaparken emredici hukuk kurallarını çok fazla dikkate almadıkları, işçilerin çalışırken şikâyetten kaçındıkları söylenebilir.

## Araştırmaya Göre İş Uyuşmazlıklarının Yoğunlaştığı Konular

İşçi şikâyetleri genellikle kıdem tazminatı, ihbar tazminatı ve ücret alacağı konularında yoğunlaşmaktadır. Bunlardan sonra yıllık izin ücreti alacağı gelmektedir.

**Tablo 4.** Şikâyet Konularının Dağılımı

Şikâyet Konusu	Frekans	Yüzde (%)
Kıdem tazminatı	3372	22
İhbar tazminatı	3534	23,1
Ücret alacağı	4394	28,7
Fazla çalışma/fazla sürelerle çalışma alacağı	1231	8
Yıllık izin ücreti alacağı	1729	11,3
Resmi tatil ücreti alacağı	272	1,8
Hafta tatili ücreti alacağı	148	1
Sigortasız çalıştırma	51	0,3
Diğer	567	3,7
<b>Toplam</b>	15298	100

Şikâyetlerin %28,7'si ücret alacağı, %23,1'i ihbar tazminatı konusunda, %22'si kıdem tazminatı, %11,3'ü yıllık izin ücreti alacağı, %8'i de fazla çalışma ücreti alacağı hakkında olmuştur. Diğer konulardaki şikâyetler düşük orandadır. Şikâyetlerin kıdem ve ihbar tazminatı konularında yoğunlaşması, işçinin bu haklarının fesihle muaccel hale gelmesi olarak açıklanabilir. Ücretin ödenmesi, İş

Kanunu'nun 32/5'e göre işin yapılmasından sonraki bir edimdir. İnceleme görevlileri ile yapılan mülakatlardan anlaşıldığı üzere ücret alacağı şikâyetlerinin çoğunluğunun fesih tarihinden önceki bir aya ya da birkaç aya ait olduğu belirlenmiştir. Genellikle ihtilaf ortamı olarak nitelendirilebilecek bu döneme ait ücretler işveren tarafından ödenmek istenmemektedir. İşverenler sözleşmenin feshiyle birlikte İş Kanunu 59'uncu maddesi gereği kullanılmayan yıllık izin sürelerine ait ücreti, işgücünden tekrar yararlanmayacakları bu kişilere ödememektedirler. Yine fazla çalışmaya ilişkin ücret alacaklarının çok olmasının sebebi olarak işverenin iş yoğunluklarında kanuni çalışma sürelerinin üzerinde çalışma yaptırıp sadece aylık ücretini ödemesine çalışırken ses çıkarmayan kişilerin sözleşmenin feshinden sonra bu konuyu şikâyet konusu yapmaları olarak beyan edilmiştir. Sözleşme devam ederken doğan diğer haklardaki şikâyet konuları olan resmi tatil ücreti, hafta tatili ücreti ücretle birlikte olağan şekilde ödendiğinden bu konularda fazla şikâyet olmamıştır. Üzerinde vurgu yapılması gereken bir husus da kıdem tazminatının fona dönüştürülmesi çalışmalarının ana gerekçelerinden birisinin bu tazminatın ödenme oranının düşük olmasıdır. İşverenlerin yaklaşık üçte ikisi maddi bir külfet olarak gördüğü bu tazminatı ödemek istememektedir (Yıldız ve Akçay, 2016).

Şikâyetlerin en yoğun olduğu konuların da genellikle birbiriyle bağlı olduğu gözlemlenmiştir. Hem kıdem hem ihbar tazminatı istemi sayısı 2384 iken, hem kıdem hem ihbar tazminatı hem de ücret alacağı talebi sayısı 1188 gibi yüksek bir seviyededir.

**Tablo 5.** Aynı Anda Birden Çok Konuda Yapılan Şikâyetlerin Dağılımı

Şikâyetlerin Konusu	Frekans
Hem kıdem hem ihbar hem de ücret alacağı istemi	1188
Hem kıdem hem ihbar istemi	2384
Hem kıdem hem ücret alacağı istemi	1500
Hem ihbar hem ücret alacağı istemi	1803
<b>Toplam</b>	6875

Kıdem tazminatını ödemeyen işverenler genellikle ihbar tazminatını da ödememektedir. Yine işverenler içerideki ücret olarak tabir edilen ve genellikle fesih tarihinden geriye dönük son ayları kapsayan ücret alacaklarını da ödeme eğiliminde değillerdir. Her üç durumda da iş ilişkisinin sona ermesi hususunun etkili olduğu söylenebilir. İşverenler maddi külfet olarak gördükleri tazminatlarla birlikte iş ilişkisi kopmuş birinin hakkı olan ücreti de ödemek istememektedirler. Ücret alacağı şikâyetleri tek başına en yüksek sayıdaki şikâyettir. Fakat ihbar ve kıdem tazminatı unsurları ile birleştiğinde frekansı azalmaktadır. Bunun gerekçesi kıdem ve ihbar tazminatına hak kazanmayacak şekilde istifa eden işçilerin de işverende

ücret alacağıının kaldığı olarak açıklanabilir. En yüksek birlikte istenen hak kıdem ve ihbar tazminatıdır. Çünkü bu iki hakkın doğuş sebebi çoğunlukla aynı gerekçelerde birleşmektedir.

Şikâyetlerin nedenleri ve yoğunlaştığı konular bu şekilde tespit edilmekle birlikte, ilgili hizmet merkezi bu şikâyetleri mevzuatın verdiği yetki ve görev çerçevesinde sonuçlandırmaya çalışmıştır.

## Şikâyetlerle İlgili Yapılan İşlemler

Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri bünyesinde, 2012 yılından itibaren mahkeme aşamasından önce isteğe bağlı olarak başvurulabilecek şikâyet birimleri kurulmuş, bu birim işçi şikâyetleri servisi olarak anılmıştır. Gerek bizzat şikâyetçinin başvurusu gerekse de Alo 170 aracılığı ile Kuruma intikal eden şikâyetler bu birimde çalışan en az iki inceleme görevlisi tarafından incelenerek rapora bağlanmıştır.

**Tablo 6.** İnceleme Görevlilerinin İşlem Sonuçları Dağılımı

İşlem No	Yapılan İşlem	Frekans	Yüzde (%)
1	Eksik bilgiler nedeniyle şikâyet incelenemedi, şikâyetçiye yazı yazıldı	2	0
2	Şikâyet İş Kanunu'nun 92'nci maddesi kapsamında olduğu için dilekçesi iş müfettişliğine gönderildi	48	10,7
3	İdari açıdan çözümlenemedi, mahkemeye başvuru yapılması için şikâyetçiye yazı yazıldı	770	0,7
4	Kişi sigortasız çalıştırıldığına ilişkin şikâyette bulunduğundan konu SGK'ya intikal ettirildi	51	0,7
5	Şikâyetçinin İş Mahkemesinde dava açtığı tespit edildi, dosya kapatıldı	498	7
6	Şikâyet edilen işyerine yazı yazıldı fakat posta iade edildiğinden işlem yapılamadı	923	12,9
7	Şikâyet edilen işyeri iflas ettiği için işlem yapılamadı	2	0
8	Dilekçe incelenerek doğrudan şikâyetçiye taleplerinin yersiz olduğu yazıldı	5	0,1
9	İşverenin ibraz ettiği evraklardan şikâyetçinin haklarının ödendiği tespit edildi	566	7,9
10	Şikâyetçi sonradan şikâyetinden vazgeçti	1647	22,9
11	İşçinin talepleri tamamen tespit edildi	1704	23,9
12	İşçinin talepleri kısmen tespit edildi	923	12,9
13	7036 Sayılı Kanun gereğince şikâyet incelenmedi	16	0,2
	<b>Toplam</b>	7155	100

Burada işlem numarası üzerinden hizmet merkezindeki inceleme görevlilerinin yaptıkları ile şu andaki arabulucuların yapabilecekleri tek tek karşılaştırılacak, böyle bir değişikliğin neler getireceği tespit edilmeye çalışılacaktır. 7036 Sayılı Kanun Madde 3 ile kanuna, bireysel veya toplu iş sözleşmesine dayanan işçi veya işveren alacağı ve tazminatı ile işe iade talebiyle açılan davalarda, arabulucuya başvurulmuş olması dava şartı olarak getirilmiş, işe iade davaları da mahkeme öncesi arabuluculuk sürecine dâhil edilmiştir. Bu hükümlerle tüm şikâyetler için mahkeme öncesi arabuluculuk süreci zorunlu hale getirilmiş denilebilir. Madde 6'ya göre de tarafların arabulucuyu anlaşarak belirleme yetkisi doğmuştur.

**İşlem No 1:** Çalışma ve İş Kurumunca eksik bilgi içeren şikâyetlere yönelik şikâyetçiye yazı yazılmıştır. İş uyuşmazlığının sağlıklı bir şekilde sonuçlandırılabilmesi için eksik bilgilerin tamamlanması idari yönden zorunlu bir işlemdir. Böyle bir durumda şu anki arabulucuların da aynı işlemi yapması tarafları anlaşmasını kolaylaştırıcaktır, iş uyuşmazlığının sağlıklı bir şekilde sonuçlandırılması eksik bilgi ve belgelerin tamamlanmasıyla mümkün olacaktır.

**İşlem No 2:** İş Kanunu 92'nci maddesi kapsamındaki incelemeler iş müfettişlerince yapıldığı için konu iş müfettişine intikal etmek zorundadır. Eski ve yeni durum arasında bir fark yoktur. İş sözleşmesi feshedilmemiş kişilerin iş uyuşmazlıklarını inceleme yetki ve görevi her hâlükârda iş müfettişlerine aittir.

**İşlem No 3:** Çalışma ve İş Kurumunca idari açıdan çözümlenemeyen iş uyuşmazlıkları için şikâyetçi tarafa yazı yazıp mahkemeye başvurabileceğini bildirmek zorunlu bir idari işlem olarak yerine getirilmiştir. Yeni durumda da iş uyuşmazlığının aynı şekilde arabulucu tarafından çözümlenemediği durumda, şikâyetçiyi dava açması için yönlendirmek de bir zorunluluktur. Ancak eski durumdan farklı olarak 7036 Sayılı Kanunun 3(1)'inci maddesi gereği işe iade davalarında mahkemeden önce çözümün yolu açılmıştır.

**İşlem No 4:** Sigortasız işçi şikâyetine Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü gibi arabulucunun da bakma yetkisi yoktur. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereği bu şikâyetlere bakmakla yükümlü mercü Sosyal Güvenlik Kurumu'dur. Bu şikâyetler ilgili kurum olan SGK'ya yönlendirilmelidir.

**İşlem No 5:** Eski uygulamada 5521 sayılı Kanunun 8'inci maddesi çerçevesinde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü işçi şikâyetleri servisine şikâyet başvurusu yapmadan dava açmak mümkünken, 7036 Sayılı Kanunun 3(1)'üncü Maddesi gereği arabuluculuk zorunlu hale gelmiştir. Tüm iş uyuşmazlıklarının mahkeme öncesi arabulucuya götürülmesi zorunluluğu mahkemelerin yükünü azaltmakla birlikte, şikâyetçi vatandaşa 7036 Sayılı Kanunun 3(13)'ncü maddesi gereği maddi bir yük yüklemektedir.

**İşlem No 6:** Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğündeki inceleme görevlileri işyerinin adresi konusunda işçinin beyanına göre işlem yapmakta idi. İşçinin beyan ettiği adresten davet postasının dönmesi durumunda dosya kapatılıyordu. Yapılan mülakatta adres araştırması konusunda kanunda bir hüküm olmaması ve idarenin bu konuda bir yönergesi olmadığı için, inceleme görevlileri adres araştırması

yapmadıklarını söylemişlerdir. 7036 Sayılı Kanunun Madde 7 ve 8'inci gereği arabulucuya adres araştırması yapma yetkisi verilmiştir. Tarafların görüşmeye katılması durumunda arabulucunun 7036 Sayılı Kanunun Madde 14 gereği maddi kazancının daha fazla olabileceği ihtimali göz önüne alınır, adres araştırmasını aksatmadan yapacağı tahmin edilebilir. Önceki durumda Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünün yapmış olduğu davete mazeretsiz gelmeyen işverene 4857 sayılı İş Kanununun 92'nci maddesine muhalefetten idari para cezası kesilirken, şimdiki durumda mazeretsiz davete gelmeyen tarafa 7036 Sayılı Kanunun Madde 12 gereği kısmen ya da tamamen haklı olsa da yargılama giderleri yüklenmektedir.

**İşlem No 7:** İflas eden işyerine eski durumda da yeni durumda da yapılacak işlem aynıdır. 2004 Sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri uygulama alanı bulmaktadır.

**İşlem No 8:** Yersiz taleplere eski durumda da yeni durumda da yapılacak işlem aynıdır. Hukuki dayanaktan yoksun taleplerle ilgili işlem yapılamaz.

**İşlem No 9:** Davet edilen işveren işçinin haklarını ödediğini belgelerle ispat ederse eski durumda da yeni durumda da yapılacak işlem dosyayı kapatmaktır. Talep edilen hak ödenmiş, ortada uyuşmazlık konusu kalmamıştır.

**İşlem No 10:** Eski durumda işçilerin şikâyetinden sonra bir kamu idaresi olan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünce işverenlere yazı yazılmasının korkutucu bir unsur olduğu ve bu yazışmalardan sonra önemli sayıdaki işverenin şikâyetçi işçilerle anlaşarak, şikâyetleri sona erdirdikleri beyan edilmiştir. Arabulucuların işverenler üzerinde caydırıcı bir etkisi olup olmadığı ile ilgili ileride yeni bir ölçüm yapılması gerekmektedir.

**İşlem No 11:** Eski durumda inceleme sonucunda inceleme görevlilerince rapora yazılan kanaat 4857 Sayılı Kanuna göredir. Yeni durumda tarafların anlaşığı şartlar rapora yansıtılmaktadır. Yeni durumda hak sahibi kişiler anlaşma çerçevesinde kanunun öngördüğü miktardan düşük haklara razı olabilir.

**İşlem No 12:** Eski durumda inceleme sonucunda inceleme görevlilerince rapora yazılan kanaat 4857 Sayılı Kanuna göredir. Yeni durumda tarafların anlaşığı şartlar rapora yansıtılmaktadır. Yeni durumda hak sahibi kişiler anlaşma çerçevesinde kanunun öngördüğü miktardan düşük haklara razı olabilir.

**İşlem No 13:** Bu işlem 7036 Sayılı Yeni Kanunun Resmi Gazetede ilanından sonra Kuruma intikal eden şikâyetlere ilişkindir. Bu şikâyetler hakkında Kurumca herhangi bir inceleme yapılmamış, şikâyetçiler yeni açılacak arabuluculuk ofislerine yönlendirilmiştir.

Ayrıca bu çalışmada çok yeni olan zorunlu arabuluculuk sistemine ilişkin olarak, bu konuda tecrübeli olan inceleme görevlilerinin görüşleri alınmıştır. Böylelikle yeni sistemin muhtemel avantaj ve dezavantajları hakkında bir fikir elde edilmeye çalışılmıştır.



## Yeni Sisteme İlişkin Çalışma ve İş Kurumu İnceleme Görevlilerinin Görüşleri

Yeni arabuluculuk sisteminin iş uyuşmazlıklarında daha etkili olup olmayacağı ile ilgili olarak Çalışma ve İş Kurumunda işçi şikâyetleri servisinde çalışmış inceleme görevlileriyle yapılan mülakatta, *inceleme görevlisi 1*; Çalışma ve İş Kurumu personelinin yetişmiş bir kadrosu olduğu halde tek eksiğinin yetki sorunu olduğunu, bu sorunun arabuluculuk sistemiyle çözülmeye çalışıldığını, ancak bu da tecrübesiz kişilerin bu göreve atanmasına yol açtığını, *inceleme görevlisi 2*; arabuluculuk sisteminin daha başarılı olacağını söylenemeyeceğini, eski ve yeni durumda kanuni hükümlerin uygulandığını bu sebeple bir fark olduğunu düşünmediğini, *inceleme görevlisi 3*; Çalışma ve İş Kurumu'nun verdiği kararın kanuni bir yaptırımının olmadığını, mahkeme öncesi arabuluculuğun zorunlu olması ile arabulucuların tutmuş olduğu tutanakların amacının anlaştırmak olduğu için mahkeme öncesi çözümü arttırabileceğini beyan etmiştir.

Yeni arabuluculuk sistemindeki arabulucuların hukukçu olması zorunluluğunun iş uyuşmazlıklarının çözümü noktasında olumlu katkısı olup olmayacağı ile ilgili olarak Çalışma ve İş Kurumunda işçi şikâyetleri servisinde çalışmış inceleme görevlileriyle yapılan mülakatta, *inceleme görevlisi 1*; arabulucunun hukukçu olmasının herhangi bir katkı sağlamayacağını, her hukuk mezununun iş hukuku konusunda uzman olmadığını ve tecrübe eksikleri olduğunu, yeni arabulucuların çalışma hayatı hakkında yeterli bilgileri olmadığını ve işgücü piyasasıyla iç içe olmadıklarını, *inceleme görevlisi 2*; arabulucuların hukukçu olmasının olumlu katkı sağlayabileceğini, ancak İş Kanunu konusunda tecrübe istenmesinin ön koşul olarak koyulması gerektiğini, aksi takdirde sistemin sadece tarafları karşılıklı görüştürmekten öteye gidemeyeceğini, *inceleme görevlisi 3*; olumlu katkı sağlayacağını düşündüğünü, ancak temel amacın anlaşma sağlanmazsa bile arabulucunun para alacağı için çok fazla ilgilenmeyeceğini, ancak hukukçu olsa bile uygulamada Çalışma ve İş Kurumu inceleme görevlileri gibi tecrübeli olamayacaklarını beyan etmiştir.

Arabuluculuk mekanizmasının zor durumda olan işçiyi istismar edip etmeyeceği ile ilgili olarak Çalışma ve İş Kurumunda işçi şikâyetleri servisinde çalışmış inceleme görevlileriyle yapılan mülakatta, *inceleme görevlisi 1*; işçinin istismar edilebileceğini, arabulucu olarak görev yapan kişilerin temel amacının işçinin tüm haklarını tam olarak alması değil bir şekilde dava açılmadan işçi ve işverenin anlaşdırılması olan bir sistemin yeterince adil olamayacağını, *inceleme görevlisi 2*; işçinin istismar edilebileceğini, arabuluculuk tutanaklarında kanunda belirtilen haklardan daha düşük haklarla anlaşmanın gerçekleşmesinin mümkün olduğunu, *inceleme görevlisi 3*; yargı sistemindeki aksaklıklar, uzun yargılama süreleri, istinaf konusundaki uyumsuzluklar vb. sebeplerle işçinin gözü korkutularak anlaşmaya zorlanabileceği beyan edilmiştir.

Zorunlu arabuluculuk sistemine ücret konmasının şikâyet sayısını etkileyip etkilemeyeceği ile ilgili olarak Çalışma ve İş Kurumunda işçi şikâyetleri servisinde çalışmış inceleme görevlileriyle yapılan mülakatta, *inceleme görevlisi 1*; yersiz şikâyet sayısını azaltabileceğini bununla birlikte ücreti ödeyemeyecek durumda olanların mağduriyetinin söz konusu olabileceğini ki bunun da ücretin hata yükümlülüğü oranınca dağıtılarak çözülebileceğini, *inceleme görevlisi 2*; yersiz şikâyet sayısını düşürebileceğini, *inceleme görevlisi 3*; şikâyet ücretiyle sırf işveren uğraşsın diye şikâyet eden işçilerin gereksiz şikâyetlerinin önüne geçilebileceğini, işçilerin şikâyetten önce haklarını detaylı olarak araştırarak bilinçli şikâyette bulunacaklarını beyan etmiştir.

Mülakat bir bütün olarak değerlendirildiğinde, zorunlu arabuluculuk sistemiyle gerçekleştirilecek anlaşırma sonucunda dava yükünün hafifleyebileceği, ancak bu arabulucuların hukukçu olmasının bir avantaj olabileceğinin yanında tecrübe eksikliği ve iş piyasasına uzak oluşlarının bir dezavantaj olduğu, arabuluculuk sisteminde çeşitli istismarların olabileceği ve arabulucu ücretinin yersiz şikâyetleri azaltmakla birlikte, bu ücreti ödeme gücü olmayan işçileri mağdur edebileceği konuları öne çıkmaktadır.

## Sonuç

İş sözleşmesinin tarafları, edimlerini karşılıklı olarak dürüstlük kuralları gereğince yerine getirmelidir. İş uyuşmazlıkları, iş sözleşmesinde tarafların edimlerini yerine getirmemesinden doğar. İşçi iş görme edimini öncelikle yerine getirdiği için iş uyuşmazlıklarında genellikle uyuşmazlık işverenin karşı edimini yerine hiç getirmemesi ya da gerektiği gibi getirmemesinden kaynaklanmaktadır. Kuşkusuz işçinin iş görme edimini özenle yerine getirmemesi, zarar vermesi vb. nedenlerden doğan iş uyuşmazlıkları da vardır. İş mahkemeleri ve Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine intikal eden uyuşmazlıkların ağırlıklı konusu işverenin karşı edimini gereği gibi yerine getirmemesi ve fesih şeklinden doğan uyuşmazlıklardır. Dolayısıyla iş uyuşmazlıklarının iş ilişkisinin iş sözleşmesine ve yasaya uygun yürümemesinin, yani normalin dışına çıkmasından doğmaktadır.

Demokratik hukuk devletinin bu uyuşmazlıkları yasama, yürütme ve yargı organları aracılığıyla çözüme görevi vardır. Türkiye’de işçi ve işveren taraflarının iş hukuku normlarına aykırılık iddiasıyla öne sürdükleri hak taleplerine İş Mahkemeleri bakmaktadır. Bu mahkemelerin iş yüklerini azaltmak amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın değişik birimlerine inceleme görevi verilmiştir. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri bu inceleme görevini isteğe bağlı ve ücretsiz olarak 2012 yılından beri yaklaşık 6 yıl yerine getirmiştir.

Kurum Mahkeme süreci öncesinde işverenin beyan ettiği belgeleri inceleyerek tüm şikâyetlerin %7,9’unda işçinin talep ettiği haklarının ödendiğini tespit etmiş, şikâyetçilerin %22,9’u inceleme sürecinde şikâyetinden vazgeçmiş ki bu vazgeçmede kamu idaresinin işverene yazı yazmasının etkisiyle işverenin işçiyle anlaşmasının önemli bir payı olduğu düşünülmektedir, şikâyetlerin %23,9’unu

tamamen, %12,9'unu da kısmen tespit edip, sonuca bağlamıştır. Bu sonuçlar başarılı görülmektedir. İşverenlerin işçilere ödeyeceği ücreti elinde tutup sermaye yapma isteği, üretimi arttırmak için fazla çalışma yaptırıp ücretinin ödenmemesi, yoğun üretim anlayışı içerisinde işverenlerin yıllık izinleri bir iş kaybı olarak görmeleri, yol yemek ve sosyal ücretlerin sözleşmelerde açıkça belirlenmiş olmaması ile görev harcırahlarına ilişkin belgelerin olmaması işçi şikâyetlerinin başlıca nedenleri olarak sayılabilir. Şikâyetlerde en fazla yer tutan ücret, kıdem ve ihbar tazminatı konularından, ihbar ve kıdem tazminatının sözleşmenin feshinden sonra doğan bir hak olması, yine ücretin işçinin iş görme borcundan sonra ödediği bir hak olması sebebiyle fesihden sonra işverence ödenmeme yoluna gidilmesi ile ilgili olduğu düşünülmektedir. Çalışırken elde edilen haklar çoğunlukla ödenmekle birlikte, sözleşmenin feshinden sonra doğan ya da önceden doğmuş olduğu halde ödenmemiş haklar işverence ödenmek istenmemekte, işçinin hak ettiği miktarın altında tutarlar teklif edilmektedir. İşverenler işçilerin biriken tüm bu hakları için bir bütçe ayırmaması, maddi gelirlerin öncelikle iktisadi varlık ve büyümeye ayrılması temel bir sorun olarak görülmektedir.

Yeni sistemde, İş Mahkemelerini yoğunlaştırdığı söylenen, başta işe iade davaları olmak üzere tüm iş uyuşmazlıklarında mahkeme öncesi bir mekanizmanın getirilmesi mahkemelerin iş yükünü azaltabilir. Bu sistemde taraflar kendi arabulucularını seçme şansına sahip olmakla birlikte, arabulucunun adresi tespit edilemeyen işyerlerinin adres araştırması yapabilme yetkisi de mahkeme öncesi çözüm sayısını arttırabilir. Vatandaşa ilk baştan arabulucu ücreti yüklenmesi ise maddi bir külfet olmakla birlikte, gereksiz şikâyetlerin önüne geçebilecek bir unsur olabilir. Ancak iş sözleşmesi ve kanundan doğan haklarını alamayan işçinin bulunduğu bu durum oldukça zordur. Hatta hak sahipleri yaşadıkları zorluklar sebebiyle haklarından vazgeçebilmektedirler. Bu sebeple arabuluculuk mekanizmasında işçinin bu durumunun ıstismara dönüşüp dönüşmeyeceği endişesi söz konusudur. Arabulucuların hukukçu olması sürece olumlu bir katkı olarak görülse de, bu kişilerin tecrübe eksikliği ve işgücü piyasasından uzak oluşu başlıca olumsuzluklar olarak görülebilir. Yeni arabuluculuk sisteminde uyuşmazlıklarda anlaşma sağlansa da sağlanmasa da arabulucu ücretinin tahakkuk etmesi ile anlaşmanın kanunun belirlediği haklardan daha düşük seviyelerde gerçekleşebileceği gerçeği, arabulucuların işçinin haklarında gerekli özeni göstermeleri konusunda bir zafiyet oluşturabilir.

## KAYNAKÇA

- Akçay, H. ve Yıldız, K. (2017) “Kıdem Tazminatının Fona Dönüşüm Sürecindeki Yeni Yaklaşımlar”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 15(3), 42-59.
- Anadolu, K. (2001) “Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdeminin Hesaplanması”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 232-263.
- Çelik, A. (2015) “Dünyada ve Türkiye’de Kıdem Tazminatı Uygulamaları”, **İktisat Dergisi**, 530, 27-39.
- Çelik, N. (2017) **İş Hukuku Dersleri**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Çil, Ş. (2007) “4857 Sayılı İş Kanununa Göre Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma”, **Çalışma ve Toplum**, 3, 57-79.
- Ergül, H. F. (2006) “Kurumlarda Ücret, Ücret Sistemleri ve Ücret Başarı İlişkisi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 5(18), 92-105.
- Mortaş, A. ve Koç, M. (2010) “İhbar Süresi ve Tazminatı”, 99, **Mali Çözüm**, 119-154.
- Özdemir, C. S. (2010) “İşçilerde Yıllık Ücretli İzin Uygulaması ve Birikmiş İşçi İzinlerinin Kullanılması”, **Mali Çözüm**, Eylül-Ekim, 270-279.
- Özen, C. (2015) “Yıllık Ücretli İzin Hakkının 4857 Sayılı İş Kanunu’ndaki Görünümü”, **ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi**, 3(1), 55-77.
- Öztürk, N. (2005) “Ücret Kuramında Yeni Yaklaşımlar”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 7(1), 29-49.
- Sabuncuoğlu, Z. (2005) **Uygulamalı İnsan Kaynakları Yönetimi**, Bursa: Alfa Aktüel Basın Yayın.
- Saracel, N. (1998) “İhbar Tazminatı ve Diğer Tazminatlarla İlişkisi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2(1-2), 1-12.
- Süzek, S. (2012) **İş Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Şakar, M. (2016) “Kıdem Tazminat Fonu Kurulabilir mi?”, **Mali Çözüm**, Eylül-Ekim, 13-23.
- Şişli, Z. (2012) “Bireysel İş Uyuşmazlıkları ve Yargısal Çözüm”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2, 43-67.
- Tunçomağ, K. ve Tankut, C. (1988) **İş Hukukunun Esasları**, İstanbul: Beta Yayınları.
- TÜİK, Mevsimsel Etkilerden Arındırılmış Temel İşgücü İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (20.01.2018).
- Türe, M. (2004) “Sigortasız İşçi Çalıştıran İşverenin SSK’na Göre Sorumluluğu”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 6(3), 137-151.
- Yıldız, K. ve Akçay, H. (2016) “Türkiye’de Kıdem Tazminatının Ödenme Oranı ve Ödenmeme Sebepleri”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 19(36), 747-765.