



4688 Sayılı
Kamu Görevlileri Sendikaları ve
Toplu Sözleşme Kanunu
Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar
Sempozyumu
- II -

BİLDİRİLER KİTABI





4688 Sayılı
Kamu Görevlileri Sendikaları ve
Toplu Sözleşme Kanunu
**Yargı Kararları ve
Hukuki Tartışmalar**
Sempozyumu -II-

10-11 Ocak 2026
ANKARA



Memur-Sen Adına Sahibi
Ali YALÇIN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Ramazan ÇAKIRCI

Yayın Kurulu
Mahmut Faruk DOĞAN
Levent USLU
Hüseyin ÖZTÜRK
Hacı Bayram TONBUL
Soner Can TUFANOĞLU
Ali YILDIZ
Hamza ÖKSÜZ

Proje Koordinatörü
Soner Can TUFANOĞLU

Grafik Tasarım
Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

ISBN: 978-625-93882-7-4
Haziran, 2026

Baskı
EPA-MAT
Basın-Yayın Promosyon LTD. ŞTİ.
İvedik OSB Ağaç İşleri San. Sit. 1357. Sok. No:41
Yenimahalle/Ankara - 0312 394 48 63

Tel: 0 312 230 48 98 - **Fax:** 0 312 230 39 89
www.memursen.org.tr

Bilim Kurulu

Prof. Dr. Ali Cengiz Köseoğlu
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörü

Prof. Dr. Talat Canbolat
Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Haluk Hadi Sümer
Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Aydın Başbuğ
Nuh Naci Yazgan Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Muhittin Astarlı
Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Fatma Ebru Gündüz
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Düzenleme Kurulu

Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörü

Soner Can TUFANOĞLU
Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı - Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Doç. Dr. Canan ERDOĞAN
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Av. Serdar Bülent YILMAZ
Memur-Sen Genel Başkan Baş Danışmanı - Memur-Sen Akademi Koordinatörü

Av. Ahmet GÜNENÇ
Memur-Sen Genel Koordinatörü - Hukuk Müşaviri

İÇİNDEKİLER

TAKDİM	9
Ali YALÇIN	
Açılış Konuşması	13
Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU	
Açılış Konuşması	19
Yılmaz TUNÇ	
Açılış Konuşması	21

BİRİNCİ OTURUM: 4688 SAYILI KANUN'A İLİŞKİN YARGITAY KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Oturum Başkanı: Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ	31
1- Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER	
Yargıtay'ın 2025 Yılı 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi	33
I. Oturum Müzakereleri	89

İKİNCİ OTURUM: 4688 SAYILI KANUN'A İLİŞKİN DANIŞTAY KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Oturum Başkanı: Mahmut DOĞAN	101
2- Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ	
Danıştay ve Bölge İdare Mahkemelerinin 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi	103
II. Oturum Müzakereleri	129

ÜÇÜNCÜ OTURUM: TOPLU SÖZLEŞME VE YARARLANMA

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Talat CANBOLAT	151
3- Prof. Dr. Yeliz ŞANLI ATAY	
Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği	153
4- Dr. Öğr. Üyesi Serkan Taylan KARAÇ	
Toplu Sözleşmenin Tarafları, Kapsamı, Süresi ve İşleyişi	169
5- Doç. Dr. Gökhan TÜRE	
Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı	209
III. Oturum Müzakereleri	237

DÖRDÜNCÜ OTURUM: TOPLU SÖZLEŞME UYUŞMAZLIKLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI

Oturum Başkanı: Soner Can TUFANOĞLU	255
6- Doç. Dr. Canan ERDOĞAN	
Toplu Sözleşme Uyuşmazlıklarının Barışçıl Çözümü	257
7- Doç. Dr. Sezgi ÖKTEM SONGU	
Yargı Kararları Işığında İş Bırakma Eylemleri ve Grev Hakkı	275
8- Av. Ahmet GÜNENÇ	
Toplu Sözleşmenin Bağitlanmasından Uygulanmasına Yapısal Dönüşüm İhtiyacı	325
IV. Oturum Müzakereleri	355

BEŞİNCİ OTURUM: SENDİKAL HAKLAR VE GÜVENCELER, SEDİKAL ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ

Oturum Başkanı: Doç. Dr. Recai AKYEL	371
9- Dr. Öğr. Üyesi Esra ÖZEN	
ILO Normları İtibariyle Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı ve Sınırları	373

10- Doç. Dr. Canan ÜNAL ADINIR

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında
Sendika Temsilcilerinin Güvencesi 407

11- Gülsüm Gizem GÜRSOY

Kamu Görevlilerinin Sendika Hakkı: Anayasa Mahkemesinin İnceleme Yöntemi
ve Örnek Kararlar 425

V. Oturum Müzakereleri 437

Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU

Kapanış Konuşması 445

Ali YALÇIN

Kapanış Konuşması 449

TAKDİM

2001 yılından bugüne 25 yıldır uygulamada olan 4688 sayılı **Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanun'u** bu geçen sürede toplu sözleşme hakkı gibi bir kısım önemli değişiklikler yaşamış olsa da hala eksiklikler, kısıtlar, yasaklar ve toplu sözleşmeyle ilgili yapısal sorunlar taşımaya devam ediyor.

Statü hukukuyla evrensel sendikal haklar arasında sıkışmış kamu görevlileri sendika mevzuatının, Türkiye'nin taraf olduğu başta ILO sözleşmeleri olmak üzere uluslararası metinlerle yeterince uyumlu olmaması önemli bir sorun ve muhataplar açısından bir sorumluluk alanı olarak önümüzde durmaktadır. Sendika mevzuatımızdaki bu sorunlu alanlar çalışma hayatına ilişkin uluslararası örgütler ve mekanizmalar tarafından da sıklıkla eleştiriye tabi tutulmakta ve Türkiye, ILO Aplikasyon Komitesi raporlarına girmek durumunda kalmaktadır. Dahası, mevzuatın yetkinleştirilmemiş olmasının neden olduğu olumsuz sonuçlardan en fazla kamu görevlileri etkilenmektedir. Kanun'un uluslararası metinlerle uyumsuzluğu giderilmedikçe sonuçları sendikal alanda yaşanmaya, akademide tartışılmaya ve yargıya taşınmaya devam edecektir

Bunların önüne geçmek için konunun birinci derece muhataplarından olan sendikaları, akademisyenleri, yargı mensuplarını ve hükümet tarafını bir araya getirmeyi ve bilimsel bir toplantıda meseleleri masaya yatırarak müzakere etmeyi, sorunların tespiti ve çözümlerin geliştirilmesi bakımından bir gereklilik olarak görüyoruz. Bu yaklaşımımızın gereği olarak geçen yıl **Memur-Sen** ve **Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi** ortaklığıyla düzenlediğimiz ve yayınladığımız “**4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu**” son derece verimli bir buluşma oldu. Sempozyumu gelenekselleştirmeye yönelik oluşan ortak iradenin sonucu olarak bu yıl ikincisini gerçekleştirdik.

Sempozyumda, kamu görevlileri sendika mevzuatını, yargı kararlarını ve uygulama sorunlarını uluslararası sözleşmeler, ülke uygulamaları, doktrin ve karşılaştırmalı hukuk bağlamında ele alarak müzakereye açtık.

Son derece verimli geçen ve her biri alanında uzman katılımcılarla gerçekleştirdiğimiz sempozyumda sunulan birbirinden değerli tebliğleri ve yapılan verimli müzakereleri elinizdeki kitapta bir araya getirerek sendikaların, akademisyenlerin, yargı mensuplarının, hukukçularla bürokratların istifadesine sunuyoruz.

Geleneksel hale getirdiğimiz sempozyumumuzun gerçekleştirilmesinde ve bu önemli eserin ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, bu önemli çalışmanın daha adil ve özgürlükçü bir sendika yasasına vesile olmasını diliyoruz.

Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Rektörü

Ali YALÇIN
Memur-Sen Konfederasyonu
Genel Başkanı

4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI
VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU
YARGI KARARLARI VE HUKUKİ TARTIŞMALAR
-II-

AÇILIŞ
KONUŞMALARI

AÇILIŞ KONUŞMASI

Ali YALÇIN*

Değerli Bakanım, kıymetli rektörüm, çok kıymetli genel müdürüm, çok değerli başkanlarım, kıymetli yargı mensupları, hocalarım, Türk-İş ve Hak-İş'in kıymetli temsilcileri, sendikalarımızın değerli hukukçuları ile uzmanları çok değerli basın mensupları,

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi ile birlikte bu yıl 2'ncisini düzenlediğimiz *"4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu-Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar"* Sempozyumumuza hoş geldiniz, sefalar getirdiniz. Hepinizi hürmet ve muhabbetle selamlıyor, programımızın hayırlara vesile olmasını diliyorum.

Geçen yıl başlattığımız ve kamu görevlileri sendikacılığı açısından ilk olma özelliği taşıyan sempozyumda birçok sorun alanı tartışılmış; katılan herkes için fevkalade faydalı olmuştu. Ben inanıyorum ki düzenlediğimiz bu ikinci sempozyum da yine çok faydalı olacaktır.

Bizi kırmayarak programımızı teşrif eden **Adalet Bakanımız Sayın Yılmaz Tunç'a**, bu çalışmayı birlikte hayata geçirdiğimiz kıymetli rektörümüz **Prof. Dr. Ali Cengiz Köseoğlu'na** şükranlarımı sunuyor, kıymetli **yargı mensuplarımıza** ve **akademisyenlerimize** hassaten teşekkür ediyorum.

Sayın Bakanım, değerli hazırun, 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra 12 Temmuz 2001 tarihinde kabul edilen 4688 sayılı Kanun çeyrek asırdır uygulanıyor. Biliyorsunuz, verdiğimiz büyük mücadele neticesinde 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa Referandumuyla kabul edilen toplu sözleşme hakkı 2012'de kanunlaştı ve böylece toplu görüşmeden toplu sözleşmeye geçilmiş oldu.

Biz, gerek yasa çıkarken gerekse de toplu sözleşme maddeleri düzenlenirken, yasayı ileri bir adım olarak görmekle birlikte yetersizliklerine ve sorunlarına dikkat

* Memur-Sen Genel Başkanı

çekmiş, hatta “*Bu toplu sözleşme sistemiyle en fazla 3 bilemedin 5 toplu sözleşme ancak yapılır, sonra süreç tamamen tıkanır*” demiştik.

Kanun’un üzerinden 25 yıl, toplu sözleşme hakkını elde ettiğimiz üzerinden 16 yıl geçti. 2001 yılında 873 bin olan kamu görevlisi sayısı bugün 4 milyonu, memur emeklisi sayısı ise 2 buçuk milyonu aştı.

O gün yaptığımız tespitin ne denli isabetli olduğu, yaşadığımız sorunlarla, özellikle de 5. ve 8. Dönem Toplu Sözleşme süreçlerindeki krizlerle ortaya çıkmış oldu.

Bugüne kadar yapılan 8 toplu sözleşmenin tamamında masada yetkili konfederasyon olarak yer aldık. Bu 8 toplu sözleşmenin yarısı uzlaşmazlıkla sonuçlandı ve Hakem’e gitti. Hakem Kurulu bugüne kadar memnuniyet verici hiçbir karara imza atmadı. Yani çözümün adresi değil, sorunun parçası oldu.

Dolayısıyla şunu rahatlıkla söyleyebilirim ki; **toplu sözleşme sistemimiz** başta olmak üzere **4688 sayılı sendika yasamız bütünüyle sorunlu, eksik ve yetersizdir.**

Memur-Sen olarak biz yasanın eksik ve sorunlu taraflarını;

- **Hazırladığımız raporlarda,**
- **Düzenlediğimiz sempozyum, kongre ve çalıştaylarda,**
- **Katıldığımız KPDK toplantılarında,**
- **Hükümet yetkilileriyle yaptığımız ikili görüşmelerde ve de**
- **Toplu Sözleşme görüşmelerinde**

detaylarıyla, gerekçeleriyle, alternatifleriyle ortaya koyduk.

Nitekim 7. Dönem Toplu Sözleşmede, sosyal paydaşların katılımıyla Kanun’un çalışılmasını hüküm altına aldık. Ancak, bütün ısrarlı çağrılarımıza, baskılarımıza rağmen maalesef 2 yılda birkaç göstermelik toplantı dışında ciddi bir adım atılmadı.

Ben buradan bir kez daha ifade etmek istiyorum: Yaşanan 8 toplu sözleşmenin süreçleri ve sonuçları göstermiştir ki bu Kanun’la daha fazla yol alınması mümkün değil!

Sadece toplu sözleşme açısından değil, sendika yasamızın diğer başlıkları itibarıyla de uluslararası standartlar bakımından sorunlar var. Kıymetli yargı mensuplarımız ve hocalarımız birçok boyutuyla yasayı bugün teşrih masasına yatıracaklar.

Ben izninizle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun; sendikal zemini zayıflatan, adil pazarlığı engelleyen bazı sorunlu alanlarının altını kısaca çizmek istiyorum.

- Sendikal haklar üçlüsü toplu sözleşme, örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkından oluşur. Bizim mevzuatımızda ilk ikisi son derece problemli. Üçüncüsü ise hiç yok.
- İşçiye tanınan grev hakkı memura tanınmıyor. Oysa grev hakkı, adil şartlarda bir toplu pazarlık için şart.
- Kanun'daki yasaklar nedeniyle örgütlenme özgürlüğü ILO standartlarının çok uzağında. Örgütlenme yasakları, yaklaşık bir milyon çalışanı örgütlenme hakkından mahrum bırakıyor.
- Yetkin bir toplu sözleşme sistemimiz yok. Yüzlerce maddenin görüşüldüğü toplu sözleşmenin -hakem dâhil- 30 günlük süresi, hiçbir meseleyi hakkaniyetle müzakere etmeye uygun değil. Bu sürede neyi konuşacaksınız, neyi anlatacaksınız? Yangından mal kaçırır gibi görüşme yapılıyor. Adil pazarlık zemini daha bu noktada yara alıyor.
- Görüşmeler sırasında uzlaşılan veya uzlaşılmayan konular tespit etmek için herhangi bir tutanak tutulmuyor, sözler suya yazılıyor.
- Tarafsız, bağımsız, adil karar verme yetkinliğine sahip bir hakem / tahkim sistemimiz yok.
- Alternatif uzlaştırma yolları ve arabuluculuk sistemimiz yok.
- Uygulamada ortaya çıkan sorunların çözümü için ise yargı yolu dışında hiçbir mekanizma yok. Oradan da sonuç alabilmek pek mümkün değil.
- Toplu sözleşme kazanımlarımızın güvencesi yok.

◊ Toplu sözleşme hükümleri bir idari kararla iptal edilebiliyor.

◇ Bazı kurumlar sözleşme hükümlerini çeşitli gerekçelerle uygulamayabiliyor.

◇ Bazen de sözleşme metni farklı yorumlanarak kazanımlarımıza halel getiriliyor.

Bütün bunların karşısında başvurabileceğimiz bir mekanizma maalesef yok.

- Toplu sözleşmenin özerkliği sürekli ihlal ediliyor. Sıradan bir tek taraflı idari işlem muamelesi görebiliyor. Birçok kurum toplu sözleşme hükümlerini uygulayıp uygulamama konusunda inisiyatif hakkına sahip olduğunu düşünüyor.

Oysa;

◇ Anayasa'nın 128. maddesi kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleme yetkisini toplu sözleşmenin taraflarına bıraktığı halde,

◇ İster tarafların uzlaşması isterse hakem kurulu kararıyla olsun toplu sözleşme hükümleri kesin olduğu halde,

◇ Kanun olmamakla birlikte kanun gibi hüküm doğurduğu halde,

◇ Resmi gazetede yayımlandığı halde,

◇ Taraflardan birisi doğrudan doğruya yürütmenin yani hükümetin temsilcilerinden oluştuğu halde,

Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve birçok kamu kurumu toplu sözleşme hükümlerini inisiyatif alabilecekleri alan olarak görüyor; bu durum ise toplu sözleşme özerkliğini zedeliyor ve anlamsızlaştırıyor.

- Toplu sözleşmenin statüsü bize göre açıktır; biz toplu sözleşmeyi, kanun olmamakla birlikte, yeni bir idari işleme gerek kalmaksızın doğrudan kanun gibi sonuç doğuran bir metin olarak görüyoruz. Ancak toplu sözleşmenin özerkliği ve normlar sistemindeki yeri yasayla açıkça belirtilmediğinden uygulamada keyfilikle karşılaşıyoruz.

- Tarafların eşitliği ilkesinden dayanışma aidatına, sendikal güvencelerden yedekli masa sistemine kadar yasada birçok sorun var.

- Dolayısıyla bizim sendika yasamız, Türkiye olarak altına imza atıp taraf

olduğumuz ILO sözleşmelerine uygun değil. Üstelik uygulamada ve uyuşmazlıklarda Anayasa'nın 90. maddesi de işletilmiyor.

Sayın Bakanım, Kıymetli Katılımcılar,

Kanunlar sosyolojiyle uyumlu olmalıdır. Değişen koşullara göre yenilenmelidir. Aksi takdirde ihtiyaçlara cevap veremez hale gelirler. Bugün yaşadığımız durum da budur. Netice itibarıyla Kanun ortada, yaşanan sorunlar ortada. Eskiler *“Tatbiki mümkün olmayanın ıslahı da mümkün olmaz”* demişlerdir. Biz bu nedenle, tatbik imkânı kalmayan Kanun'un yerine sıfırdan bir kanun yapılması, Türkiye Yüzyılı vizyonuna yakışır bir yasa için herkesin sorumluluk alması gerektiğine inanıyoruz.

Biz Memur-Sen olarak bu noktada bir çalışma yaptık ve hazırladığımız yasa önerisini Çalışma Bakanlığına teslim ettik. **Biz, emeğin değerini bulmasının, hakka-niyetli paylaşımın ilk şartının adalet olduğuna, adaletin de ancak adil yasalar-la mümkün olduğuna inanıyoruz. Adaletin olmadığı yerde insanın da emeğin de güvende olmadığını biliyoruz.** Bu nedenle düzenlediğimiz bu sempozyumun amacı da adil bir sendikal mevzuatın inşasıdır. Bu tür akademik etkinliklerle ilgili paydaşları bir araya getirerek ILO normlarına ve evrensel sendikal ilkelere uygun bir sendikal düzen için gayret ediyoruz. **“Barika-i hakikat müsademe-i efkardan çıkar.”** anlayışıyla düzenlediğimiz sempozyumda yol gösterici fikirlerin ortaya çıkacağına yürekten inanıyorum.

Bugün aramızda akademisyenler, sendikacılar, yargı mensupları ve sendika avukatlarımız var. Nitelikli bir topluluk olarak bugün bir aradayız. Ben bir kez daha Sayın Adalet Bakanımıza, Ali Cengiz hocama, değerli panelistlerimize, salonda hazır bulunan bütün katılımcılara, Sempozyum'un hazırlanmasına emek veren Doç. Dr. Canan Erdoğan'a, Memur-Sen Genel Başkan Yardımcımız ve Bayındır Memur-Sen Başkanımız Soner Can Tufanoğlu'na, Memur-Sen Akademi Birimine, Hukuk Müşavirliğimize, Avukatlarımıza ve emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

Programımızın hayırlara vesile olmasını diliyor, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Niyet hayr, akıbet hayr.

AÇILIŞ KONUŞMASI

Ali Cengiz KÖSEOĞLU*

Sayın Bakanım, Konfederasyonumuzun ve sendikalarımızın kıymetli başkanları, değerli yargı mensupları, akademisyenlerimiz ve çok değerli katılımcılar, “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar” başlıklı sempozyumumuza hoş geldiniz diyor, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Geçtiğimiz yıl ilkini gerçekleştirdiğimiz bu sempozyum, gerek akademik katkılar gerekse uygulamaya dönük tartışmalar bakımından son derece verimli bir zemine dönüşmüştür. Yapılan değerlendirmeler, yalnızca teorik tartışmalarla sınırlı kalmamış; yargı kararları, uygulamada karşılaşılan sorunlar ve çözüm arayışlarıyla birlikte ele alınmıştır. Bu olumlu geri dönüşler, bugün burada sempozyumumuzun ikincisini düzenlememizin en önemli gerekçesini oluşturmuştur.

Bu yıl da aynı anlayışla; yargı kararları ışığında 4688 sayılı Kanun’un uygulanmasında ortaya çıkan sorunları, toplu sözleşme sisteminin yapısal özelliklerini ve sendikal haklara ilişkin güncel tartışmaları ele almayı amaçlıyoruz. Programımıza baktığımızda, Yargıtay ve Danıştay kararlarının değerlendirilmesinden toplu sözleşmenin hukuki niteliğine, uyuşmazlık çözüm yollarından sendikal güvencelere kadar geniş bir perspektifin benimsendiğini memnuniyetle görüyoruz.

Bugün gelinen noktada açıkça ifade etmek gerekir ki, 4688 sayılı Kanun’un bazı hükümleri hem yargı kararları hem de uygulama deneyimi ışığında yeniden ele alınmaya ihtiyaç duymaktadır. Özellikle yakın zamanda yürütülen 8. Dönem Toplu Sözleşme sürecinde, kanundan kaynaklanan yapısal sınırlamaların ve tıkanıklıkların daha görünür hâle geldiği bir dönem yaşanmıştır. Toplu sözleşme masasının işleyişi, tarafların konumu, uyuşmazlıkların çözümünde başvuru mekanizmalar

* Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörü

ve grev hakkının yokluğu gibi başlıklar, artık ertelenmesi güç tartışmalar olarak karşınızda durmaktadır.

Bu yönüyle sempozyumumuzun, yalnızca mevcut durumu tespit eden değil; aynı zamanda yeni model ve çözüm önerilerinin de tartışılabildiği bir düşünce zemini oluşturmasını son derece kıymetli buluyorum. Uluslararası normlar, ülke uygulamaları ve yargı içtihatlarıyla desteklenen bu tartışmaların, kanun değişikliği ihtiyacına yönelik sağlıklı bir perspektif sunacağına inanıyorum.

Bu vesileyle, başta Memur-Sen Konfederasyonu Başkanı Sayın Ali Yalçın'a olmak üzere sempozyumun düzenlenmesinde emeği geçen üniversitemiz ile konfederasyon çalışanlarına, değerli konuşmacılarımıza ve katılımlarıyla bizleri onurlandıran siz kıymetli misafirlerimize teşekkür ediyorum. İnanıyorum ki bu sempozyum da, geçen yıl olduğu gibi, hem literatüre hem de uygulamaya önemli katkılar sunacaktır. Sözlerime son verirken, sempozyumumuzun verimli ve başarılı geçmesini diliyorum, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

AÇILIŞ KONUŞMASI

Yılmaz TUNÇ*

Sizleri sevgi, saygı ve muhabbetle selamlıyorum.

Bugün “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu” vesilesiyle bir aradayız. Bu yıl ikincisi düzenlenen Sempozyumda kamu hizmetinin vicdanla, emekle ve hukukla kurduğu ilişkinin tarihsel ve yasal sürecini çok boyutlu biçimde müzakere etmek üzere bu anlamlı buluşmada sizlerle bir arada olmaktan memnuniyet duyuyorum. Bu sempozyumu 4688 sayılı Kanun çerçevesinde geçmişten bugüne yaşanan sorunların yargı kararları ışığında ele alınması, geleceğe yönelik somut çözüm önerilerinin ortaya konulması bakımından son derece kıymetli görüyorum. Sempozyumda dile getirilecek her fikir, her görüş; çalışma hayatımıza doğrudan temas eden bir yol haritası niteliği taşımaktadır. Sempozyuma davetleri için Memur-Sen Genel Başkanımız Ali Yalçın ve Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörümüz Prof. Dr. Ali Cengiz Köseoğlu’na teşekkür ediyor, toplantımızın hayırlara vesile olmasını diliyorum. Kıymetli fikirleriyle sempozyuma katkı sağlayacak olan yargı mensuplarımıza ve akademisyenlerimize çok teşekkür ediyorum.

Değerli katılımcılar, kamu görevlilerinin önemli kazanımları elde etmesinde ve emek mücadelesinin başarıyla sürdürülmesinde Memur-Sen’in büyük katkıları olmuştur. 1995 yılında kurulan ve 30 yılı geride bırakan Memur-Sen, bugün 1 milyonu aşan üye sayısı ile çalışma hayatımıza değer katan sendikal yapı olmanın yanında, ülkemizin sorunlarına kafa yoran, çözüm üreten, milletimizin derdiyle dertlenen en önemli sivil toplum kuruluşlarının başında gelmektedir. Memur-Sen hep vesayetçi anlayışın karşısında hep demokrasinin tarafından olmuştur. Memur-Sen özellikle 28 Şubat sürecinde, “Demokrasiye balans ayarı yaptık” diyerek milli irade hedef alınırken, korkmamış, yılmamıştır. “28 Şubat bin yıl sürecek”

* T.C. Adalet Bakanı

diyerek toplumun inancına ve değerlerine sistematik şekilde müdahale edilirken, Memur-Sen hiç tereddütsüz Milli İradenin yanında yer almıştır. Memur-Sen; bu toprağın evlatlarına başörtüsü yasağı, katsayı zulmü dayatıldığında, “İrtica ile mücadele” adı altında fişlenerek insanlar meslekten ihraç edildiğinde; tüm bu haksızlıklar ve zulüm karşısında susmamıştır. Memur-Sen; her zaman milletimizin hak arayışına sonuna kadar destek olmuştur. 27 Nisan bildirisinden Gezi olaylarına, 17-25 Aralık kumpasından 15 Temmuz hain darbe kalkışmasına kadar ülkemizin huzur, refah ve kalkınmasına kasteden tüm vesayetçi girişimlerin karşısında durmuş, demokrasinin yanında saf tutmuştur. Bu yönüyle Memur-Sen; daima demokrasiden, adaletten, hakkaniyetten yana olmuş, “Önce insan, önce hak, önce emek” demiş, daima adalet diyerek ilkeli sendikacılığı savunmuştur. Memur-Sen, sahip olduğu değerlerle bir konfederasyondan fazlasıdır.

Memur-Sen’in bugünlere ulaşmasında elbette çok değerli isimlerin emeği, alın teri, çabası vardır. Bu isimlerin başında hiç kuşkusuz Memur-Sen’in temellerini atan ve kurucu Genel Başkanı olan merhum Mehmet Akif İnan gelmektedir. “Kudüs’ü rüyasından” eksik etmeyen, “Her eylem yeniden diriltir beni” diyerek nesillere çağrı olan aksiyon ve dava adamı Mehmet Akif İnan’ı hayırla, rahmetle ve saygıyla yâd ediyorum. Onun gibi, emekleriyle Memur-Sen’i bu noktalara taşıyan, ebediyete uğurladığımız büyüklerimize de Allah’tan rahmet diliyorum.

Memur-Sen bugün, sadece kamu görevlilerimizin haklarını savunmuyor aynı zamanda, büyük ve güçlü Türkiye için gayret gösteriyor. Bu vesileyle Memur-Sen ailesinin ülkemizin dört bir yanındaki üyelerine selamlarımı, sevgilerimi iletiyorum. Emek mücadelesinde onları hiçbir zaman yalnız bırakmadık, bırakmayacağız.

Değerli katılımcılar, çalışma hakkı, insanın, onurunu koruyarak yaşamını sürdürebilmesini sağlayan, niteliklerine ve yetkinliklerine uygun bir işe erişimini güvence altına alan, evrensel ve devredilemez bir insan hakkıdır. Yüce Kitabımız Kuran’ı Kerim’de “İnsan için ancak çalıştığının karşılığı vardır.” buyruğu, emeğin değerini ilahi bir ölçüyle ortaya koymaktadır.

Sevgili Peygamberimizin, “Çalışana ücretini, alın teri kurumadan veriniz.” sözü de, bu emeğin karşılığının adaletle ve geciktirilmeden teslim edilmesi gerektiğini bizlere hatırlatır. Alın terinin karşılığını güvence altına almanın en etkili yolu ise bir araya gelmekten, dayanışmadan geçer. Çalışma hayatında dayanışma ruhunun

hayat bulduğu sendikalar; insan onurunu, çalışma barışını ve toplumsal adaleti ayakta tutan demokratik sütunlardır. Emeğin korunmadığı bir düzende mevzuat kuru bir metne dönüşür, demokrasi ise temsil ettiği değerleri yaşatmakta eksik kalır. Ülkemizde sendikacılığın serüveni, aynı zamanda demokrasimizin inişli çıkışlı yolculuğunun da aynasıdır. Darbelerle kesintiye uğrayan, yasaklarla daraltılan, bürokratik vesayetle sınırlandırılan sendikal hayat; buna rağmen her dönemde emeğin iradesiyle yeniden filizlenmiştir. İşçiler, memurlar ve emekçiler, sadece daha iyi ücret için değil, saygınlık, güvenlik ve söz hakkı için de bir araya gelmiştir. Anayasal düzenlemeler ise bu mücadelenin hukuki ifadesi olmuştur. Anayasamızın 49. maddesinde; çalışmanın, herkesin hakkı ve ödevi olduğu belirtilmektedir ve çalışma barışının sağlanması için devletin gerekli tedbirleri alacağı açıkça vurgulanmaktadır. Bugün ülkemizde sendikacılık, devlet ile çalışan arasındaki ilişkiyi çatışma zemininden çıkarıp, sosyal diyalog eksenine taşıyan temel bir demokratik mekanizma haline gelmiştir. Sonuç olarak sendikacılık; geçmişin kazanımı olduğu gibi, geleceğin de teminatıdır.

Değerli katılımcılar, bütün bu tarihsel birikim ve anayasal çerçeve bize şunu göstermektedir: Sendikacılık, sadece bir hak alanı değil; aynı zamanda bir demokrasi sınavıdır. İşte bu noktada, Türkiye'nin son 23 yılı, sendikal hakların söylemden çıkıp somut kazanımlara dönüştüğü bir reform dönemi olmuştur. 2002 yılı sonrasında hayata geçirilen düzenlemeler; sendikacılığın tarihsel mücadelesini modern hukuk devleti zemininde yeniden tahkim eden bir kırılma noktası olmuştur. Kamu yönetiminde katılımcılığı, şeffaflığı ve sosyal diyalogu merkeze alan bu anlayış, kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda da kendini güçlü biçimde hissettirmiştir. İşte bu anlayışla Anayasal, yasal ve idari uygulamaya yönelik birçok düzenlemeyi hayata geçirdik.

Yıllarca konuşuldu... Memur sendikaları vardı ama toplu sözleşme hakkı yoktu. 2010 Anayasa değişikliğiyle kamu görevlilerimize toplu sözleşme hakkını anayasal güvenceye kavuşturduk. Sosyal devlet ilkesini Anayasal zeminde güçlendirdik. Böylece toplu görüşmeden toplu sözleşmeye geçişle beraber, kamu personelimizin emeğini, taleplerini ve beklentilerini hukukun koruyucu şemsiyesi altına aldık. Toplu sözleşme hakkını sembolik değil, memurların nitelik, atanma, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarını doğrudan belirleyebilecek güçte bir hukuki araç hâline getirdik. Toplu sözleşmenin kapsamını, usulünü, bağlayıcılığını ve uyuşmazlıkların

çözümünü tek taraflı tercihlere değil, kanunla belirlenmiş şeffaf ve öngörülebilir kurallara bağladık. Bu kapsamda kurduğumuz Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, bu yapının bir parçası olarak hukukun belirleyici olduğu bir sistemi güvence altına almaktadır. Aynı değişikliklerle, memurlara verilen uyarma ve kınama cezalarını yargı denetimine açtık. Böylece idarenin yaptırım gücü, hukukun sınırları içine çekilerek, kamu görevlisinin onuru ve hak arama özgürlüğü güvence altına alınmıştır. Adalet erişim teorik bir hak olmaktan çıkarılarak, etkin ve kullanılabilir bir hukuk mekanizması hâline getirilmiştir. Bunların yanında yine bu dönemde; sendikal örgütlenmenin önündeki idari ve fiili engelleri önemli ölçüde giderdik. Bu kapsamda; 12 Eylül döneminin vesayetçi anlayışını yansıtan eski sendikal yasaların mülga edilmesiyle, sendikal hakların önündeki yapısal engelleri kaldırdık. Sendikal hakları sınırlayan dar ve yasakçı yaklaşımı terk ederek; daha özgürlükçü bir mevzuat yapısı tesis ettik. Sendika üyeliği için gerekli olan noter şartını kaldırdık, sendikaya katılımı kolaylaştırdık, örgütlenme özgürlüğünü bürokratik sınırlamalardan kurtardık. Kamu görevlilerinin sendika üyesi olabilme imkânının daha da genişletmekle kalmadık. Kamuda kılık kıyafet özgürlüğünü getirdik, başörtüsü yasağını kaldırdık. Devlet memurlarının görev yaptıkları yerde ikamet zorunluluğunu kaldırdık. Memurların il sınırları dışına çıkma yasağını kaldırdık. Memurlara sicil raporu verilmesi uygulamasını kaldırdık. Yıllarca mücadelesi verilen 1 Mayıs İşçi Bayramını resmî tatil ilan ederek. Emeğin onurunu ve alın terinin değerini devletin en üst düzeyinde tanıdık ve tescil ettik. 740 bin taşeron işçimizi, sürekli işçi kadrolarına geçirerek, istihdamı güvence altına alan tarihi bir adım attık. Cumhurbaşkanımız Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın liderliğinde; sendikal örgütlenmeyi idarenin takdirine bağlı bir alan olmaktan çıkararak, Anayasal güvenceye, yargısal korumaya ve idari kolaylıklarla desteklenen etkin bir hak kullanımına dönüştürdük.

Kıymetli katılımcılar, Adalet Bakanlığı olarak 4688 sayılı Kanun çerçevesinde düzenli olarak gerçekleştirdiğimiz Kurum İdarî Kurulu toplantılarıyla, sendika temsilcilerimizle karşılıklı güvene dayalı bir istişare geleneği inşa ediyoruz. Bu zeminde, personelimizin mali, sosyal ve özlük haklarına ilişkin sorunları tespit ediyor; toplu sözleşme süreçlerinde kamu çalışanlarımızın refahını artırmak için tüm imkânlarımızı kararlılıkla seferber ediyoruz. Bu doğrultuda; toplu sözleşmeyle, adalet personelimize, değişen oranlarda hizmet tazminatı ödüyoruz. Ceza infaz kurumu personelimize yıpranma payı hakkını getirdik. Mübaşırlarımızı, yardımcı hizmetler

sınıftan genel idari hizmetler sınıfına geçirdik. Zabıt kâtiplerimizin 3'üncü derece kadroya atanmalarına ve yeşil pasaport sahibi olmalarına imkan sağladık. Adalet personelimize nöbet ücreti imkânı getirdik. Memur Sınav, Atama ve Nakil Yönetmeliğimiz'de personelimizin haklarını genişlettik.

Kıymetli katılımcılar, kamu çalışanları için yaptığımız tüm bu reformların yanında bugünün konusu olan 4688 sayılı Kanun'un kabulünden sonra 2002 yılından itibaren yaptığımız değişikliklerle; sendikal hakları dar bir çerçevede tanımlayan anlayışı terk ederek Kanun'u, değişen ihtiyaçlara ve demokratik standartlara uyum sağlayacak şekilde sürekli geliştirdik. Yaptığımız düzenlemelerle az önce ifade ettiğim gibi sendikal hakların kullanım alanını genişlettik, toplu sözleşme mekanizmasını güçlendirdik. Yıllar içerisinde yaptığımız bu değişiklikler, devletin; kamu görevlisini edilgen bir idari unsur olarak değil; yönetime katılımın asli paydaşı olarak görmeye başladığının açık göstergesidir. Bu çerçevede 4688 sayılı Kanun, kamu görevlilerinin sendikal haklarını idarenin lütfu olarak değil; insan onuruna dayalı, vazgeçilmez ve devredilemez temel haklar olarak kabul etmektedir.

Kıymetli misafirler, hukuk; kanun koyucunun iradesini esas alan, yargının yorumu ve vicdanıyla tamamlanan bütüncül bir yapıdır. Bu noktada yargı kararları, 4688 sayılı Kanun'un uygulanmasında yol gösterici bir pusula işlevi görmektedir. Yargı; bir yandan sendikal özgürlükleri geniş yorumlama iradesi ortaya koyarken, diğer yandan kamu hizmetinin sürekliliği, tarafsızlığı ve etkinliği ilkeleriyle hassas bir denge kurma sorumluluğunu üstlenmiştir. Yargı organları, özellikle şu ilkeleri istikrarlı biçimde vurgulamaktadır:

- Sendika üyeliği ve sendikal faaliyet, disiplin hukuku bakımından olumsuz bir değerlendirme ölçütü olamaz.

- Sendikal faaliyete dayalı olarak yapılan görev yeri değişiklikleri, soruşturmalar ve idari tasarruflar hukuka aykırıdır.

- Sendikal haklar ölçülülük ilkesine aykırı şekilde sınırlandırılmaz ve

- İdarenin takdir yetkisi, sendikal özgürlükleri zayıflatacak şekilde kullanılamaz.

İşte bu ve buna benzer içtihatlar, hukukun yalnızca normatif değil; koruyucu ve özgürleştirici bir işlev üstlenmesi gerektiğini bizlere hatırlatmaktadır.

Kıymetli katılımcılar, sendikal hakların güçlendirilmesi ve kamu personelimizin kazanımlarının genişletilmesi yönünde yaşanan bu gelişmeler, reform irademizin sürekliliğini ve sistematik niteliğini ortaya koymaktadır. Bu sürekliliğin somut bir tezahürü, yargı alanındaki dönüşüm sürecini stratejik bir çerçeveye oturtan Yargı Reformu Strateji Belgeleridir. Bu çerçevede 23 Ocak 2025 tarihinde Sayın Cumhurbaşkanımız tarafından kamuoyuyla paylaşılan “Türkiye Yüzyılı Yargı Reformu Stratejisi” ile de reform irademizi devam ettiriyoruz. “Hukukun üstünlüğünü esas alan, gecikmeyen ve öngörülebilir bir adalet sistemi” vizyonuyla hazırlanan Belge; 5 temel amaç, 45 hedef ve 264 faaliyetle geleceğe dönük bir yol haritasıdır. Çalışma arkadaşlarımızın kariyer imkanlarını artırmayı, ekonomik ve sosyal haklarını geliştirmeyi, çalışma ortamlarını iyileştirmeyi hedefliyoruz. Bu çerçevede Strateji Belgemizde; adalet teşkilatında insan kaynakları yönetiminin daha da geliştirilmesi, adalet personeline özgü meslek etiği ilkelerinin belirlenmesi, personel tayinlerinin belirli bir takvime bağlanması ve somut kriterlere bağlı olarak yapılması, savcılık ve mahkeme yazı işleri müdürlüklerinin çalışma alanlarının iyileştirilmesi, adalet personelinin kariyer imkânlarının artırılması ve uzman katiplik gibi yeni unvanların ihdas edilmesi gibi bir çok alanda hedefler ortaya koyduk.

Önümüzdeki süreçte bu hedefleri tek tek hayata geçireceğiz.

Kıymetli misafirler, adalet mülkün temeli olduğu kadar, emeğin de yegâne güvencesidir.

Nitekim 4688 sayılı Kanun ve bu Kanun etrafında şekillenen yargı kararları; hukukun, emeği koruduğu ölçüde güçlü olduğunu, devletin, çalışanını dinlediği ölçüde kapsayıcı ve şefkatli olduğunu, adaletin, hükmünü adil bir denge üzerine kurmasıyla tecelli edeceğini göstermektedir. Biz, paylaşımda adalet, hak ve hakkaniyet ilkesini savunuyoruz. İşçi ve işveren arasındaki, memur ve amir arasındaki ilişkiyi; hukukun, emeğin korunması ve üretimin devamlılığı bakımından terazinin iki kefeşi gibi görüyoruz. Terazinin her zaman adalet üzere dengede olması gerektiğini savunuyoruz. Bu bilinçle hareket ederek, kamuda görevli memurlarımızın Kanun’dan kaynaklı sorunlarına pansuman kabilinden palyatif çözümlerle değil, kalıcı çözümler üretmek ve beklentilere en güçlü şekilde cevap vermek istiyoruz. Bugüne kadar AK Parti hükümetleri olarak işçi, memur, emeklilerimizin beklentilerini hak ettikleri şekilde karşılamak ve şartlarını iyileştirmek için büyük gayret

gösterdik. Bundan sonra da, Cumhurbaşkanımız Sayın Recep Tayyip Erdoğan liderliğinde, bugün buradaki beklentilerin karşılanması noktasında da elimizden geleni yapmanın gayreti içinde olacağız. Biz, sorunları konuşarak çözmeyi; istişareyi, diyalogu ve ortak aklı işletmeyi yönetim anlayışımızın esası olarak kabul ediyoruz. Sadece çalışma hayatında değil; son 23 yılda birçok alanda dar kalıplara sıkışmış, kronikleşmiş meseleleri çözüme kavuşturduk.

Bunu demokrasimizi kurumsal olarak güçlendirerek, hak ve özgürlüklerin alanını genişleterek, devletin işleyişinde hukukun üstünlüğünü tahkim ederek yaptık. Biz yapıcı eleştiriyi her zaman dinler, değer veririz. Ancak ne yazık ki Ana Muhalefet Partisi, birçok milli meselede dahi, iç cephemizi güçlü kılmak, bir ve beraber olmak yerine, iftiralarla, mesnetsiz ithamlar ve çirkin yakıştırmalarla, devletimizin en yüksek makamını hedef alan sorumsuz bir dille, devlet geleneğini, milletin ortak kazanımlarını ve ülkemizin itibarını da hedef almaktadır. Cumhurbaşkanımız Sayın Recep Tayyip Erdoğan, adalet, hakkaniyet ve vicdan üzerine inşa edilmiş bir uluslararası sistem ihtiyacını her platformda dile getiren; küresel krizlerde devlet aklı ve uluslararası hukuk zemininde hareket eden bir liderdir. Bu açık ve tutarlı çizgi ortadayken, ana muhalefet liderinin son dönemde meşruiyet üzerinden sarf ettiği çirkin ve mesnetsiz ifadeler; siyaset kurumuna da muhalefet sorumluluğuna da yakışmayan bir tutumdur. Bizim siyaset anlayışımız, meşruiyeti daima millet iradesinde gören; milli iradeyi temel alan bir anlayıştır. Hiç kimse, ülkesini yurtdışında şikâyet ederek, birilerine şirin gözükmeğe çalışarak meşruiyet devşireceğini zannetmesin. Milletimiz, bu tarz yaklaşımlara dün de prim vermedi, bugün de vermez, yarın da vermeyecektir. Bugün bütün dünya şunu daha net görüyor; kazanımların teminatı, dışarıda aranan destekler değil içeride tahkim edilen birlik ve beraberliktir. Biz de bu bilinçle; ortak paydada buluşmanın, iç cephemizi güçlendirmenin mücadelesini veriyoruz. Türkiye'nin gücü; milletimizin dirayeti, devletimizin kurumları ve ortak geleceğe olan inancımızdır. Bu çizgiden sapmadan yolumuza kararlılıkla devam edeceğiz. Bu anlayışla, Terörsüz Türkiye sürecini de ülkemiz ve milletimiz adına en hayırlı şekilde başarıya ulaştırmakta kararlıyız. Sayın Cumhurbaşkanımızın liderliğinde 23 yıl boyunca elde ettiğimiz demokratik kazanımlarımızı Türkiye Yüzyılı'nın başlangıcında yeni, sivil ve kuşatıcı bir Anayasayla taçlandıracağız.

Bu duygu ve düşüncelerle sözlerime son verirken, bugün bizleri buluşturan bu anlamlı programın düzenlenmesinde emeği, katkısı olan herkese, tüm Memur-Sen

camiasına ve Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitemize çok teşekkür ediyorum. Sempozyumun yargı, akademi ve uygulama arasındaki diyalogu güçlendireceğine, hukuki tartışmaları derinleştireceğine ve kamu görevlilerinin sendikal haklarına dair daha adil, daha kapsayıcı bir perspektif sunacağına inanıyorum. Sempozyumun çalışma hayatımıza ve hukuk dünyasına hayırlı katkılar sunmasını temenni ediyorum, sizleri sevgi ve saygıyla selamlıyorum.

4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI
VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU
YARGI KARARLARI VE HUKUKİ TARTIŞMALAR
-II-

BİRİNCİ OTURUM:
4688 SAYILI KANUN'A İLİŞKİN
YARGITAY KARARLARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ

Seracettin GÖKTAŞ*
Oturum Başkanı

Değerli katılımcılar, öncelikle hepinizi saygıyla selamlıyorum. Sempozyumun başarılı ve verimli geçmesini diliyorum. Bu sempozyumun düzenlenmesinde emeği geçen herkese teşekkür ediyorum. Açılış konuşmalarının uzun sürmesinden dolayı oturum biraz geç başlamış oldu. Bu nedenle herhangi bir yorum ve değerlendirme yapmadan hocama söz vereceğim. Yarım saatlik bir konuşma süresi var. 10 dakikayı da soru ve tartışma bölümüne ayıracağız. Hocam buyurun söz sizindir.

* Doç. Dr., Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

YARGITAY'IN 2025 YILI 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU'NA İLİŞKİN KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Haluk Hadi SÜMER*

GİRİŞ

Yargıtay 2025 yılı içerisinde 4688 sayılı Kanununa ilişkin uyuşmazlıklarda verdiği kararlar ele alınmış ve değerlendirilmiştir. Aynı konuya ilişkin kararlardan bir tanesi bildiri metnine dahil edilmiştir.

Kararların değerlendirmesi sırasında özellikle 4688 sayılı Kanunun 15. maddesinde düzenlenen sendika kurucusu ve üyesi olma yasaklarının uygulamada çok tartışma çıkardığı ve bu hükmün Türkiye'nin de onayladığı uluslararası sözleşmelere aykırı bulunduğu ifade edilebilir.

4688 sayılı Kanunda birçok konuda boşluk bulunduğu ve bu boşlukların 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile doldurulduğu, Türk Medeni Kanun ve Dernekler Kanununa da sıklıkla başvurulduğu görülmüştür.

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere ve ILO Uzmanlar Komitesinin Ülkemize yönelik tespitleri ve beklentileri dikkate alınarak yeni bir Kanuna ihtiyaç olduğu açıktır. Yeni düzenlemede sendika hakkı, toplu iş sözleşmesi hakkı ve grev hakkı konuları kapsamlı biçimde düzenlemeli ve sınırlandırmalar yine uluslararası sözleşmeler dikkate alınarak yapılmalıdır.

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Özel Hukuk Bölümü, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Ana Bilim Dalı, Konya, Türkiye Selçuk University, Faculty of Law, Department of Private Law, Labour and Social Security Law Department, Konya, Turkey. hsumer@selcuk.edu.tr • ORCID 0000-0002-2733-7928.

I-MİLLÎ SARAYLAR İDARESİ BAŞKANLIĞINDA ÇALIŞAN KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKA ÜYELİK HAKKI

1) KARAR METNİ

“V. BOZMA VE BOZMADAN SONRAKİ YARGILAMA SÜRECİ

Bölge Adliye Mahkemesinin 27.10.2022 tarihli kararının süresi içinde davacı vekili tarafından temyiz edilmesi üzerine Dairece; Millî Saraylar İdaresi Başkanlığında çalışan kamu görevlilerin sendika kurma ve bir sendikaya üye olma hakkı bakımından ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ile 4688 sayılı Kanun’un 15. maddesi farklı hükümler içermekle, Anayasa’nın 90. maddesinin son fıkrası gereğince somut uyuşmazlıkta uluslararası sözleşme hükümlerinin uygulanması gerektiğinden, Millî Saraylar İdaresi Başkanlığında çalışan kamu görevlilerin sendika kurma ve bir sendikaya üye olma hakkına sahip olduğunun kabul edilmesi gerektiği, diğer taraftan her ne kadar davacı Sendika tarafından ödenmeyen aidat alacaklarının tahsili talep edilmiş ise de bu konuda talep miktarı açık bir şekilde dava dilekçesinde belirtilip gerekli harç miktarı yatırılmadığından, Mahkemece söz konusu eksikliğin giderilmesi için davacıya kesin süre verilmesi gerektiği gerekçesiyle kararın bozulmasına karar verilmiştir.

İlk Derece Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; uyulan bozma ilâmı doğrultusunda davanın kabulüne karar verilmiştir.

VI. TEMYİZ

A. Temyiz Sebepleri

Davalı vekili dilekçesinde; dava sendika üyeliğinden çıkarma kararının iptali talebine ilişkin olduğundan görevli mahkemenin idare mahkemeleri olduğunu, davacının sendikal kesinti talebinin müvekkili tarafından reddinin yürürlükteki mevzuata uygun olup dayanağını Kanundan aldığını, davacının ve kararın dayanmakta olduğu ILO Sözleşmelerinin eldeki davada uygulanabilirliği bulunmadığını, sendika kurma hakkının hangi hâllerde sınırlandırılacağına Anayasa’da açıkça belirtildiğini, davanın reddi gerektiğini belirterek ve dilekçesinde yazılı diğer sebeplerle kararın bozulmasını talep etmiştir.

B. Değerlendirme ve Gerekçe

Uyuşmazlık, Millî Saraylar İdaresi Başkanlığında çalışan kamu görevlilerinin sendika üyelik hakkına sahip olup olmadığına ilişkindir.

Temyiz olunan nihai kararların bozulması 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 371. maddesinde yer alan sebeplerden birinin varlığı hâlinde mümkündür.

Temyizen incelenen İlk Derece Mahkemesi kararının bozmaya uygun olduğu, kararda ve kararın gerekçesinde hukuk kurallarının somut olaya uygulanmasında bir isabetsizlik bulunmadığı, bozmaya uyulmakla karşı taraf yararına kazanılmış hak durumunu oluşturan yönlerin ise yeniden incelenmesine hukukça imkân bulunmadığı anlaşılmakla; temyiz dilekçesinde ileri sürülen nedenler kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.”¹

2) DEĞERLENDİRME

Yargıtay tarafından verilen bu karar, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na ilişkindir.² Uyuşmazlık konusu Milli Saraylar İdaresi

1 Y9HD., 16.02.2025, E. 2024/14491, K. 2025/474.

2 Kamu görevlileri sendikaları ve toplu sözleşme hakkına yönelik detaylı bilgi için bkz. Sezgi **Öktem Songu/ Berke Kaan İmancı**, Kamu Görevlileri Sendikaları Hukuku, İstanbul 2025; M. Halit **Korkusuz**, Kamu Görevlileri Sendikaları Hukuku ve Sendikal Faaliyetleri, İstanbul 2022; Yeliz **Şanlı Atay**, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi, Ankara 2021; M. Refik **Korkusuz/ M. Halit Korkusuz**, Türk Kamu Görevlileri Sendikalarının Faaliyetleri ve Rol Model Ülkelerin Sendikaları İle Mukayesesi, İstanbul 2022; Ceyhun **Konak**, Kamu Görevlileri Sendikacılığı, İstanbul 2025; Canan **Erdoğan**, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, Ankara 2022; Kadir **Arıcı**, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Düzenine Dair Değerlendirmeler, KamuTürk Dergisi, C.1, S.1, 46-51; Hakan **Cindemir**, Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve Örgütlenmesi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.16, S.1, 99-113; Canan **Erdoğan**, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na Göre Kamu Görevlilerinin Sendikal Güvenceleri, Sicil İş Hukuku Dergisi, S.49, 2023, 135-147 (Güvence); Mesut **Gülmez**, Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788'den 4688'e: 1926-2001, Ankara , 2002; Mesut **Gülmez**, Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara 1990; Alpaslan **İşıklı**, Türkiye'de Memur Sendikacılığı, Türkiye'de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu, Ankara 1991; Alpaslan **İşıklı**, Kamu İşveren Sendikalarına Eleştirel Bir Bakış, Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, C.2, İstanbul 1998; Hakan **Keser**, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı Prof. Dr. Ali Rıza Okur'a Armağan, C. 20, S.1, 2014; Ünal **Narmanlıoğlu**, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Açısından Sendika Kavramı ve Sendikaların Kuruluş Şartları, A. Can Tuncay'a Armağan, İstanbul 2005; Banu **Uçkan Hekimler**, Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Paradoksu: Güçlü Sendikacılık mı, Bağımlı Sendikacılık mı?, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, S.84, 2023; Can **Tuncay**, Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.9, S.157.

Başkanlığında çalışan kamu görevlilerinin sendika kurma ve üye olma haklarının bulunup bulunmadığına ilişkindir.

İlk Derece Mahkemesi, Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı idari teşkilatında görev yapanların sendika kurma ve sendikalara üye olmalarının yasaklanmasının demokratik toplum düzeni açısından sendika hakkına müdahale niteliğinde olduğu kanaati ile Anayasa Mahkemesine hükmün iptali için başvurmuş ve Anayasa Mahkemesinin vereceği kararı bekletici mesele yapmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin başvuruyu kaydedildiği tarihinden itibaren beş ay içinde karara bağlamaması üzerine ilk derece mahkemesi davayı yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırmıştır.³

İlk derece mahkemesi, 4688 sayılı Kanun'un 15. maddesinde "Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağlı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağlı kuruluşlarında, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri...üye olamazlar ve sendika kuramazlar." hükmüne istinaden dava konusu kişilerin sendika üyeliklerinin sona erdiğini karar altına almıştır.

İlk Derece Mahkemesinin kararına karşı davacı vekili tarafından yapılan istinaf başvurusu Bölge Adliye Mahkemesince esastan reddedilmiştir.

Kararın temyiz edilmesi üzerine Yargıtay şu kararı vermiştir:

"... Millî Saraylar İdaresi Başkanlığında çalışan kamu görevlilerin sendika kurma ve bir sendikaya üye olma hakkı bakımından ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ile 4688 sayılı Kanun'un 15. maddesi farklı hükümler içermekle, Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrası gereğince somut uyumsuzlukta uluslararası sözleşme hükümlerinin uygulanması gerektiğinden, Millî Saraylar İdaresi Başkanlığında çalışan kamu görevlilerin sendika kurma ve bir sendikaya üye olma hakkına sahip olduğunun kabul edilmesi gerektiği(ne)... karar verilmiştir."

3 İlgili bent, Anayasa Mahkemesi'nin 07.12.2023 T., 2018/117 E., 2023/212 K. sayılı kararı gereğince iptal edilmiş ve bu kararın Resmî Gazete'de yayınlanmasından başlayarak on iki ay sonra (04.06.2025) yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır. (RG, 04.06.2024 T., S:32566). 08.05.2025 tarih ve 7547 sayılı Bazı Kanunlar ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. Maddesi ile değişiklik yapılmaksızın yeniden kabul edilmiştir. (RG, 16.05.2025 T., S:32902) **Öktem Songu/İmancı**, 135 (dp.9).

Sendika özgürlüğü birçok uluslararası sözleşmede düzenlenmiş ve güvence altına alınmıştır.⁴ İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Hakkında 87 Sayılı Sözleşme, Örgütlenme ve Toplu Pazarlık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme, Tarım İşçilerinin Örgütleri ve Bu Örgütlerin İktisadi ve Toplumsal Gelişmelerdeki Rollerine Hakkındaki 141 Sayılı Sözleşme ve Kamu Kesiminde Örgütlenme Hakkının Korunması ve Çalışma Koşullarının Saptanması Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşme bunların belli başlılarıdır. Ayrıca sendika özgürlüğü Avrupa Birliğine üye ülkeler açısından 1989 tarihli İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı ile düzenlenmiştir.⁵

Niteliği itibariyle bir *sosyal ve ekonomik hak* olan sendika özgürlüğü, Anayasal temel hak ve özgürlük olarak 1982 tarihli Anayasanın *Temel Haklar ve Ödevler* başlığını taşıyan ikinci kısmının, *Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler* başlığını taşıyan üçüncü bölümünde düzenlenmiştir.

Anayasa ile düzenlenen temel hak ve özgürlükler özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir (AY.13).

Sendika özgürlüğünü düzenleyen AY.51'e göre, sendika kurma hakkı ancak milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlandırılabilir. Bunun dışında aynı hüküm ile sendika özgürlüğü amaç bakımından da sınırlandırılmıştır.⁶

4 Sendika özgürlüğü hakkında detaylı bilgi için bkz. Turhan Esener / Yeliz Bozkurt Gümrükçüoğlu, Sendika Hukuku, Yenilenmiş 2.B., İstanbul 2017, s. 34 vd.; Ahmet Nizamettin Aktay / Olgu Özdemir Ertürk, Toplu İş Hukuku, 4.B., Ankara 2024, 35 vd.; Kadir Arıcı, Türk İş Hukuku II Toplu İş İlişkileri Hukuku, Ankara 2022, 15 vd.; Ünal Narmanlıoğlu, İş Hukuku II Toplu İş İlişkileri, 2.B., 7 vd.; Aziz Can Tuncay / Burcu Savaş Kutsal / Yeliz Bozkurt Gümrükçüoğlu, Toplu İş Hukuku, 9.B., İstanbul 2025, 28 vd.; Melda Sur, İş Hukuku Toplu İlişkiler, 11.B., Ankara 2024, 31 vd.; Ercan Akyiğit, Toplu İş Hukuku, 5.B., Ankara 2024, 44 vd.; Ömer Ekmekçi / Esra Yiğit, Toplu İş Hukuku, 7.B., İstanbul 2025, 33 vd.; Fevzi Şahlanan, Toplu İş Hukuku, İstanbul 2020, 19 vd.; Mustafa Kılıçoğlu, 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Yorumu, Ankara 2013; Serkan Taylan Karaç, Sendikalar Hukukuna Yön Veren İlkeler, Ankara 2025, 94 vd.

5 Sendika özgürlüğünün uluslararası kaynakları hakkında detaylı bilgi için bkz. Öktem Sangu/İmanci, 12 vd.; Erdoğan, 44 vd.; Konak, 91 vd.

6 Sendika hakkının sınırlandırılması ve korunması için bkz. Karaç, 134-135; Öktem Sangu/İmanci, 135-136.

Bir temel hak ve özgürlük olarak sendika özgürlüğüne getirilecek sınırlamalar Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmamak kaydıyla kanunla yapılmalıdır (AY.13).

4688 sayılı Kanunun sendika üyeliği yasaklarını düzenleyen 15. maddesi Türkiye'nin de 25.11.1992 tarihinde 3847 sayılı Kanunla onayladığı ve 12.07.1993 tarihinde yürürlüğe giren (RG. 25 Şubat 1993 / 21507) 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesine aykırıdır.⁷ 87 sayılı Sözleşmenin 9. maddesine göre *“Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir.”* Görüldüğü üzere 87 sayılı Sözleşme sadece silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına yönelik sınırlama yapılması hususunda ulusal mevzuat tarafından düzenleme yapılabilmesine imkân sağlamıştır.⁸ Başka bir ifade ile Sözleşmeye göre belirtilen kişilerin dışında kalan tüm kişilerin sendika özgürlüğünden yararlanmaları gerekir.⁹ Türkiye tarafından da 25.11.1992 tarihinde 3848 sayılı Kanunla onaylanan ve 25.02.1993 tarih ve 21507 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak 12.07.1993 tarihinde yürürlüğe giren 151 Sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu) Sözleşmesinin 1. maddesine göre de *“Bu Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır. Bu Sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir. Bu Sözleşme öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polise ne ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.”*

Anayasanın 90. maddesine göre *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda*

7 Sözleşmenin maddeleri için bkz. Ekmekçi/ Yiğit, 10- 13.

8 Ekmekçi/Yiğit, 12; Öktem Songu/İmancı, 137.

9 Erdoğan, 122; Şahlanan, 14; Narmanlıoğlu, 15-16.; Sendika özgürlüğünün memurlar bakımından görünüm şekli için bkz. Tuncay/Savaş Kutsal/ Bozkurt Gümrükçüoğlu, 37 vd.

milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” Yargıtay'ın uluslararası sözleşmeler ile 4688 sayılı Kanunun hükümleri açısından yaptığı değerlendirmede uluslararası sözleşmeye üstünlük tanınması ve kanun hükmünü uygulamaması isabetlidir.

Belirtmek gerekir ki 4688 sayılı Kanunun 15. maddesinin 87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmeler de dikkate alınarak görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlileri, çok gizli nitelikte görevler ifa edenler örneğin Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları, silahlı kuvvetler ve polis dışında kalan kişilere yönelik yasakların kaldırılması isabetli olacaktır.¹⁰

II- CEZA İNFAZ KURUMLARINDA ÇALIŞAN KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKA ÜYELİĞİ

1) KARAR METNİ

“Uyuşmazlık, kuruluş koşulları gerçekleşmediği iddiasıyla davalı Sendika'nın kapatılması istemine ilişkindir.

Anayasa'nın 152/3 hükmü şöyledir:

“Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.”

İnceleme konusu davada, Dairemizin 19.12.2023 tarihli kararı ile; “Somut uyuşmazlıkta uygulanması gereken 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun ‘Sendika üyesi olamayacaklar’ kenar başlıklı 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinde yer alan ‘Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri’ ibareleri Anayasa'nın 13 üncü ve 51 inci maddelerine aykırı olduğundan iptali için Anayasa'nın 152 nci maddesi gereğince ANAYASA MAHKEMESİNE BAŞVURULMASINA” karar verilmiş ve başvuru Anayasa Mahkemesince 09.01.2024 tarihinde esas defterine kaydedilmiş

¹⁰ Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 591; Erdoğan, 124; Öktem Songu/İmancı, 144; Erdoğan, 124.

ise de Anayasa'nın 152/3 hükmünde öngörülen beş aylık süre dolduktan sonra Dairemizce yaklaşık yedi aylık bir süre daha beklenilmesine karşın Anayasa Mahkemesince başvuru sonuçlandırılmamıştır.

Bu itibarla Anayasa'nın 152/3 hükmü gereğince davanın yürürlükteki Kanun hükümlerine göre sonuçlandırılması gerektiğinden, 4688 sayılı Kanun'un 15/1-(k) hükmü gereğince Mahkeme kararı isabetlidir.

Temyizen incelenen karar, tarafların karşılıklı iddia ve savunmalarına, dayandıkları belgelere, uyuşmazlığa uygulanması gereken hukuk kuralları ile hukuki ilişkinin nitelendirilmesine, dava şartlarına, yargılama ve ispat kuralları ile kararda belirtilen gerekçelere göre usul ve kanuna uygun olup davalı tarafından temyiz dilekçesinde ileri sürülen nedenler kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.”¹¹

2) DEĞERLENDİRME

Dava “Ceza İnfaz Kurumları ve Denetimli Serbestlik Müdürlüklerinde Görevli Memurlar Sendikası” adı altında 11.08.2022 tarihinde kurulan Sendikanın faaliyetinin durdurulması ve yok hükmünde sayılarak kapatılması talebine ilişkindir.

İlk Derece Mahkemesi 4688 sayılı Kanun'un 15/1-(k) hükmü gereğince ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlilerinin sendika üyesi olamayacakları ve sendika kuramayacakları gerekçesiyle davanın kabulüne karar vermiştir.

İlk Derece Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararına karşı süresi içinde davalı tarafından istinaf başvurusunda bulunulması üzerine, Bölge Adliye Mahkemesi; cezaevi personellerinin çalışma sistemleri, cezaevinde uygulanacak sıkı disiplin kuralları, personelin gerektiğinde silah kullanabileceği, sendikal faaliyetlerin işleyiş sistemi itibarıyla disiplin zafiyetine yol açabileceği ve bunun getireceği ağır sonuçlar ile cezaevinin tüm hizmetler yönünden bir bütün olarak düşünülerek işleyiş şekli, güvenlik açığının asla kabul edilemeyeceği, aksi durumun telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğuracağı dikkate alındığında 4688 sayılı Kanun'un 15/1-(k) hükmünün Anayasa'ya ve uluslararası sözleşmelere aykırı olmadığı gerekçesiyle başvurunun esastan reddine karar verilmiştir.

11 Y9HD., 09.01.2025, E. 2025/18839, K. 2025/143.

Kararın temyizi üzerine Yargıtay'ın verdiği karar ise şöyledir:

“İnceleme konusu davada, Dairemizin 19.12.2023 tarihli kararı ile; “Somut uyuşmazlıkta uygulanması gereken 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun ‘Sendika üyesi olamayacaklar’ kenar başlıklı 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinde yer alan ‘Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri’ ibareleri Anayasa’nın 13 üncü ve 51 inci maddelerine aykırı olduğundan iptali için Anayasa’nın 152 nci maddesi gereğince ANAYASA MAHKEMESİNE BAŞVURULMASINA” karar verilmiş ve başvuru Anayasa Mahkemesince 09.01.2024 tarihinde esas defterine kaydedilmiş ise de Anayasa’nın 152/3 hükmünde öngörülen beş aylık süre dolduktan sonra Dairemizce yaklaşık yedi aylık bir süre daha beklenilmesine karşın Anayasa Mahkemesince başvuru sonuçlandırılmamıştır.

Bu itibarla Anayasa’nın 152/3 hükmü gereğince davanın yürürlükteki Kanun hükümlerine göre sonuçlandırılması gerektiğinden, 4688 sayılı Kanun’un 15/1-(k) hükmü gereğince Mahkeme kararı isabetlidir.”

Sendika 11.08.2022 tarihinde tüzel kişilik kazanmış ve Ankara Valiliği tarafından 07.09.2022 tarihinde sendikanın faaliyetinin durdurulması ve tüzel kişiliğin yok hükmünde sayılarak sendikanın kapatılması talebiyle dava açılmıştır. Dava, Kanunun 6. maddesinde öngörülen süre içerisinde açılmıştır.

4688 sayılı Kanunun 15/k hükmüne göre “Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri” sendika üyesi ve kurucusu olamazlar. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi tarafından sözü edilen hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuş ancak beş aylık süre içerisinde Anayasa Mahkemesinin talebi karara bağlamaması üzerine Yargıtay mevcut hükme göre değerlendirme yapmış ve ilk derece mahkemesinin sendikanın tüzel kişiliğinin iptali yönündeki kararını onamıştır.

Belirtmek gerekir ki ILO Uzmanlar Komitesi tarafından 2018 ve 2024 yılı raporlarında ceza infaz kurumunda çalışan kamu görevlilerinin, sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkının tanınmamasının, ILO Sözleşmelerine aykırılık teşkil ettiği açıkça belirtilmiştir.¹² Türkiye tarafından ise cezaevi infaz kurumu personellerinin kamu toplu iş sözleşmelerinden yararlandırıldığı yönünde savunma

12 Erdoğan, 122: Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 592.

yapılmıştır. Öğretide de haklı olarak belirtildiği üzere kamu toplu sözleşmelerinden yararlanıyor olmak sendika özgürlüğünün sınırlandırılabilmesi için haklı bir gerekçe teşkil etmez ya da bu sınırlandırmanın haklı görülmesini sağlamaz.¹³

ILO Uzmanlar Komitesi, Devlet yönetiminde görev alanlar dışında kalan tüm kamu görevlilerinin Sözleşme'nin sağladığı haklardan yararlanmaları gerektiğini karar altına almıştır. Komite 2019 yılı raporunda, 2012 yılında değiştirilen 4688 sayılı Kanunun 15. maddesinin üst düzey kamu görevlilerini, hakimleri ve ceza infaz personelinin örgütlenme hakkından mahrum bıraktığını belirtmiştir. Raporda 98 sayılı ILO Sözleşmesi ile ilgili olarak önceki yıllardaki eleştirilere yeniden yer verilmiştir. Komitenin 2022 yılında yayımlanan raporunda da, 98 sayılı ILO Sözleşmesi ile ilgili olarak benzer eleştiriler yer almış ve diğer tüm kamu görevlileri gibi cezaevi personelinin de kamu görevlileri için yapılan toplu sözleşmelerin kapsamında olmalarına rağmen, bu çalışan kategorisinin örgütlenme hakkından yararlanamadığı belirtilmiştir. Komite, Devletin idaresinde görev almayan veya kısıtlayıcı şekilde belirtilen silahlı kuvvetler veya polis mensubu olmayan tüm kamu görevlilerinin Sözleşme'nin sağladığı haklardan yararlanmaları gerektiğini belirterek, Hükümetten, cezaevi personelinin, kendilerini etkileyen müzakerelerde kendi seçtikleri örgütler tarafından etkin bir şekilde temsil edilebilmelerini garanti altına almak amacıyla 4688 sayılı Kanunun 15. maddesinin gözden geçirilmesi de dahil olmak üzere gerekli tedbirlerin alınmasını istemiştir.¹⁴

Uzmanlar Komitesinin 13.05.2025 tarihinde yayınlanan 2024 yılı raporunda 4688 sayılı Kanunun kapsamına ilişkin şu eleştirilere yer verilmiştir:

*“... Komite bir kez daha Hükümet'i, 4688 sayılı Kanunun 15. bölümünün gözden geçirilmesi de dahil olmak üzere, cezaevi personelinin toplu sözleşme görüşmelerinde kendi seçtikleri örgütler tarafından etkili bir şekilde temsil edilebilmelerini güvence altına almak için gerekli tedbirleri almaya davet etmektedir. ... Komite, daha önceki yorumlarında, Hükümet'ten, öğretmenler, hemşireler ve ebeğin yanı sıra yazılı bir sözleşmesi olmayan kamu görevlilerini de içeren geçici çalışanların Sözleşme'de yer alan hakları kullanabilmelerini sağlamasını talep etmiştir.”*¹⁵

13 Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükşüoğlu, 591; Erdoğan, 125.

14 Erdoğan, 123.

15 CEACR 2025 Türkiye Raporu_TR.pdf

Ancak karar açısından düşünülmesi gereken husus acaba bir önceki kararda olduğu gibi Yargıtay Anayasanın 90. maddesini dikkate alarak doğrudan Kanundaki düzenleme yerine sözleşmeler ile güvence altına alınan sendika özgürlüğüne üstünlük tanıyabilir miydi?

Kanaatimce bunun mümkün olduğunu kabul etmek gerekir.

III-ÜNİVERSİTE YÖNETİCİLERİNİN SENDİKA ÜYELİĞİ

1) KARAR METNİ

“I. DAVA

Davacı vekili dava dilekçesinde; müvekkili Sendikanın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu (4688 sayılı Kanun) çerçevesinde kurulduğunu, Anayasa Mahkemesinin 13.09.2023 tarihli ve 2023/92 Esas, 2023/156 Karar sayılı kararıyla 4688 sayılı Kanun'un 15/1-(d) hükmünde yer alan “... fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları” ibaresinin 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na (Anayasa) aykırı olduğundan iptal edildiğini, bu karar sonrasında davalı E Üniversitesi Rektörlüğünde çalışmakta olan ve aynı zamanda Mühendislik Fakültesi Dekanı olan dava dışı Prof. Dr. M.B.T' nin 07.11.2023 tarihinde Sendikalarına üye olduğunu, üyelik dilekçesi davalı Rektörlüğe iletilmesine rağmen davalı Rektörlüğün 07.12.2023 tarihli ve 1599956 sayılı yazısıyla “adı geçen personelin aynı zamanda Yönetim Kurulu ve Senato üyeliği bulunduğundan bahse konu Kanun'un 15 inci maddesi (c) bendinde yer alan ‘... yönetim kurulu üyeleri, ... sendika üyesi olamazlar ve sendika kuramazlar.’ hükmü gerekçe gösterilerek üyelik formunun işleme alınmadığını, davalı Rektörlüğün, müvekkili Sendikaya üyelik başvurusunda bulunan ve sendika yetkili organlarınca üyelik başvurusu kabul edilmekle sendika üyeliği hukuken geçerli hâle gelen bir kamu görevlisinin sendika üyeliğini işleme almamak veya yok saymak gibi bir hak ve yetkisi bulunmadığını, müvekkili Sendika üyesinin Üniversite Yönetim Kurulu üyeliğinin kendi istek, iradesi ve talebiyle seçim veya başka bir iradi hareketle doğmadığını, aksine 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 15. maddesinde dekanların yönetim kurulu üyesi sayılması nedeniyle zorunlu bir yönetim kurulu üyeliği olduğu, üniversite yönetim

kurulu üyelerinin tek başlarına politika belirleme işlevlerinin bulunduğu söylenemeyeceğini, Rektörlük uygulamasının Anayasa'ya ve uluslararası sözleşmelere aykırı olduğunu, davalı İdarenin de idari istikrar ve hukuk güvenliği ilkesi gereğince müvekkili Sendika üyesinin sendika üyeliğini geçerli sayması gerektiğini belirterek ve dilekçesinde yazılı diğer sebeplerle Prof. Dr. M.B.T'nin sendika üyelik hakkının ve sendikalarına üye bulunduğuunun tespitine karar verilmesini talep etmiştir.

III. İLK DERECE MAHKEMESİ KARARI

İlk Derece Mahkemesinin 27.03.2024 tarihli kararı ile; kanun hükmü göz önünde bulundurulduğunda davacı Sendikaya 07.11.2023 tarihinde üyelik başvurusunda bulunan Mühendislik Fakültesi Dekanı Prof. Dr. M.B.T'nin sendika üyeliğine kabul edildiği, davalı Üniversitenin davacı sendika üyesi Prof. Dr. M.B.T'nin sendikaya üye olup olmadığını değerlendirmeye yetkisinin bulunmadığı, Üniversitenin görevli ve yetkili iş mahkemelerince sendika üyeliğinin iptali için dava açabileceği ve somut olay yönünden ise açılmış bir dava bulunduğu savunulmadığı, sendika üyeliğinin nasıl kazanılacağına ilişkin kanun hükmü açıklığı karşısında sendika üyeliğini kabul ettiği kişinin ayrıca bir kez de Mahkemece üyeliğinin tespitini talep etmekte hukukça korunacak bir yarar bulunmadığı ve davacı Sendikanın neticeyi talep itibarıyla bu anlamda taraf sıfatı da bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

IV. İSTİNAF

İlk Derece Mahkemesinin 27.03.2024 tarihli kararına karşı süresi içinde davacı vekili tarafından istinaf başvurusunda bulunulması üzerine İzmir Bölge Adliye Mahkemesi 15. Hukuk Dairesinin 02.10.2024 tarihli kararı ile başvurunun esastan reddine karar verilmiştir.

VI. TEMYİZ

A. Temyiz Sebepleri

Davacı vekili; dava dilekçesinde belirttiği sebeplerle kararın bozulmasını talep etmiştir.

B. Değerlendirme ve Gerekçe

Uyuşmazlık, sendika üyelik hakkının tespiti istemine ilişkindir.

Temyiz olunan nihai kararların bozulması 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 371. maddesinde yer alan sebeplerden birinin varlığı hâlinde mümkündür.

Temyizen incelenen İlk Derece Mahkemesi kararının bozmaya uygun olduğu, kararda ve kararın gerekçesinde hukuk kurallarının somut olaya uygulanmasında bir isabetsizlik bulunmadığı, bozmaya uyulmakla karşı taraf yararına kazanılmış hak durumunu oluşturan yönlerin ise yeniden incelenmesine hukukça imkân bulunmadığı anlaşılmakla; davacı vekilince temyiz dilekçesinde ileri sürülen nedenler kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.¹⁶

2) DEĞERLENDİRME

Bir Üniversitenin Mühendislik Fakültesi Dekanı olan Prof. Dr. M.B.T. 07.11.2023 tarihinde bir sendikaya üye olmuş ve bu durumu Üniversitesinin Rektörlüğüne bildirmiştir. Rektörlük 07.12.2023 tarihli yazısıyla “adı geçen personelin aynı zamanda Üniversite Yönetim Kurulu ve Senato üyeliği bulunduğu bahse konu Kanun’un 15 inci maddesi (c) bendinde yer alan ‘... yönetim kurulu üyeleri, ... sendika üyesi olamazlar ve sendika kuramazlar.” hükmünü gerekçe göstererek üyelik formunun işleme alınmadığını bildirmiştir.

İlk Derece Mahkemesi, kanun hükmü göz önünde bulundurulduğunda davacı Sendikaya 07.11.2023 tarihinde üyelik başvurusunda bulunan Mühendislik Fakültesi Dekanı Prof. Dr. M.B.T’ nin sendika üyeliğine kabul edildiği, davalı Üniversitenin davacı sendika üyesi Prof. Dr. M.B.T’ nin sendikaya üye olup olmadığını değerlendirmeye yetkisinin bulunmadığı, Üniversitenin görevli ve yetkili iş mahkemelerince sendika üyeliğinin iptali için dava açabileceği ve somut olay yönünden ise açılmış bir dava bulunduğunun savunulmadığı, sendika üyeliğinin nasıl kazanılacağına ilişkin kanun hükmü açıklığı karşısında sendika üyeliğini kabul ettiği kişinin ayrıca bir kez de Mahkemece üyeliğinin tespitini talep etmekte hukukça korunacak bir yarar bulunmadığı ve davacı Sendikanın bu anlamda taraf sıfatı da bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

16 Y9HD., 24.09.2025, E. 2025/5990, K. 2025/6805.

İstinaf ve temyiz başvurusu reddedilmiştir.

4688 sayılı Kanunun 14/3. maddesine göre “Sendikaya üyelik, kamu görevlisinin üç nüsha olarak doldurup imzaladığı üye formu ile sendikaya başvurusu ve başvurunun sendika yetkili organınca kabulü ile kazanılır.”. Üyelik başvurusu en çok otuz gün içinde reddedilmediği takdirde kabul edilmiş sayılır.¹⁷ Üyeliği herhangi bir haklı neden bulunmaksızın reddedilen kamu görevlileri iş mahkemelerinde ret kararının kendilerine tebliğinden itibaren otuz gün içinde dava açabilirler.¹⁸ Sonuçta olayda Prof. Dr. M.B.T.’nin üyelik başvurusu sendika tarafından kabul edilmiş ve sendika üyeliği kazanılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 15. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan “... daire başkanları ...” ibaresi ile (d) bendinde yer alan “... fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcısı,” ibaresi Anayasa Mahkemesi tarafından 13.09.2023 tarihinde iptal edilmiştir.¹⁹ Öğretim üyesinin başvurusu ise iptal kararının Resmi Gazetede yayınlanmasının ardından yapılmış ve üyelik bu tarihten sonra kazanılmıştır. Bu nedenle Rektörlüğün üyeliği işleme almamasının hukuki bir dayanağı ve yetkisi yoktur. Üyelik sendikanın kabulü ile birlikte kazanılmıştır.²⁰

4688 sayılı Kanunun 15/c maddesinde yer alan “... bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların başkanları, genel müdürleri ve bunların yardımcısı, yönetim kurulu üyeleri...” ifadesi Üniversite Yönetim Kurulunu da kapsar mı?

Kanaatimce 2547 sayılı Kanun hükümlerine göre teşkil ettirilen ve Üniversitenin tüm Dekanlarının bulunduğu Yönetim Kurulu, 4688 sayılı Kanunun 15/c maddesinde belirtilen yönetim kurulu ifadesine uygundur. Ancak Anayasa Mahkemesi “fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcısı” ifadesini Anayasada düzenlenen sendika özgürlüğüne aykırı bularak iptal etmiştir. Bu nedenle belirtilen kişilerin bir başka hükme dayanarak sendika üyeliklerinin engellenmek istenmesi hukuka uygun değildir. Aksi takdirde Anayasa Mahkemesinin iptal kararı hükmünü kaybedecektir. Çatışan iki hüküm

17 Erdoğan, 106; Korkusuz, 50. Kanunun bu düzenlemesi ile kamu görevlilerinin sendikaya otomatik üye olması engellenmiş ve sendikanın kabulü aranmıştır. Ökten Songu/İmancı, 133.

18 Tuncay/Savaş Kutsal/ Bozkurt Gümrükçüoğlu, 594.

19 AYM., 13.09.2023, E. 2023/92, K. 2023/156 (RG. 02.11.2023/32357).

20 Erdoğan, 106; Ökten Songu/İmancı, 132.

bakımından sendika özgürlüğünü önceleyen Anayasa Mahkemesinin iptal kararını dikkate almak gerekir.

Sendikanın acaba üyeliğin kazanıldığıнын tespiti için dava açmakta hukuki yararı var mıdır?

İlk Derece Mahkemesi sendikanın üyeliğe kabul iradesi ile üyeliğin kazanıldığını ayrıca sendikanın bunun tespitini istemek üzere dava açmasında hukuki yararının bulunmadığını karar altına almıştır. Bu karar Bölge Adliye Mahkemesi ve Yargıtay tarafından da isabetli bulunmuştur. Kanaatimce sendikanın kabul iradesi ile üyelik işlemi tamamlanmıştır. Artık sendikanın bunun tespitini sağlamak üzere dava açmasında hukuki bir yararı yoktur. Sendikanın üyelik aidatı alacağı için doğrudan bir eda davası açması ise mümkündür.

IV- BELEDİYE MÜFETTİŞLERİNİN SENDİKA ÜYELİĞİ

1) KARAR METNİ

“Uyuşmazlık, 4688 sayılı Kanun kapsamında sendika üye sayılarına ilişkin tespitin ve istatistiğin düzeltilmesi istemine ilişkindir....

Somut uyuşmazlıkta davacı vekili tarafından, davalı ... kamu işyerinde müfettiş olarak görev yapan 4 kamu çalışanın, üye sayılarının belirlenmesi bakımından dikkate alınmamasının hatalı olduğu gerekçesiyle üye sayılarına ve 02.07.2022 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmış istatistiklere itiraz edilmiş; davalılar ise davanın reddini talep etmişlerdir.

İlk Derece Mahkemesince; davalı ... Başkanlığında müfettiş olarak görev yapan ...’nın açmış olduğu idari davada verilen karara atıfla aralarında ...’nın da bulunduğu 4 belediye müfettişinin doğrudan belediye başkanına bağlı olarak, başkanın emir ve talimatları doğrultusunda görev yaptıklarından bahisle 4688 sayılı Kanun’un 15. maddesi kapsamında merkezi denetim elemanı sayılmayacağı, buna göre ... kamu işyerinde davacı ... üye sayısının 192 olduğu ve davacının ... kamu işyerinde en fazla üyeye sahip yetkili sendika olduğu kabul edilmiş, Bölge Adliye Mahkemesince de davalı ... ve dâbili davalılar ... ve ... vekillerinin istinaf başvuruları esastan reddedilmiştir.

İnceleme konusu davada; uyuşmazlık konusu kamu görevlilerinin, ... kamu işyerinde belediye müfettişi olarak görev yaptıkları görülmektedir.

4688 sayılı Kanun'un 15. maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde "Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları"nın sendika üyesi ve kurucusu olamayacağı belirtilmiştir. İlk Derece Mahkemesince sendika üyesi olabilecekleri kabul edilen 4 belediye müfettişinin ... Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğünde belediye müfettişi olarak görev yaptıkları uyuşmazlık dışıdır. İlgili Kanun hükmü ile Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği'nin Teftiş Kurulu Müdürlüğünün görev ve yetkilerini düzenleyen 6. maddesinin kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; 4 belediye müfettişinin "merkezi denetim elemanı" olduğu anlaşılmakta olup davacı Sendika'nın üyesi olarak kabul edilmeleri isabetli değildir.»²¹

2) DEĞERLENDİRME

Karara konu olan olayda uyuşmazlık bir belediyenin Teftiş Kurulu Müdürlüğünde belediye müfettişi olarak görev yapan kişilerin sendika üyesi olup olamayacağına ilişkindir.

İlk Derece Mahkemesi davalı ... kamu işyerinde 15.05.2022 tarihi itibarıyla Teftiş Kurulu Müdürlüğü nezdinde çalışan dört müfettişin sendikaya üye olma hakkı olduğunu ve davacı sendikanın işyeri çoğunluğuna dahil edilmesine hükmetmiştir.

İlk Derece Mahkemesinin kararına karşı istinaf başvurusunda bulunulmuş ve üzerine Bölge Adliye Mahkemesince başvuruların ayrı ayrı esastan reddine karar verilmiştir.

Yargıtay ise şu yönde karar vermiştir:

"İnceleme konusu davada; uyuşmazlık konusu kamu görevlilerinin, ... kamu işyerinde belediye müfettişi olarak görev yaptıkları görülmektedir.

... İlk Derece Mahkemesince sendika üyesi olabilecekleri kabul edilen 4 belediye müfettişinin ... Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğünde belediye

21 Y9HD. 13.10.2025, E. 2025/6069, K. 2025/7705.

müfettişi olarak görev yaptıkları uyuşmazlık dışıdır. İlgili Kanun hükmü ile Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği'nin Teftiş Kurulu Müdürlüğünün görev ve yetkilerini düzenleyen 6. maddesinin kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; 4 belediye müfettişinin “merkezi denetim elemanı” olduğu anlaşılmakta olup davacı Sendikanın üyesi olarak kabul edilmeleri isabetli değildir.”

4688 sayılı Kanunun 15/c²² maddesine göre “Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları” sendikaya üye olamazlar. Karara konu uyuşmazlıkta belirtilen dört kişinin müfettiş oldukları tartışma dışıdır. Ancak bu kişiler bir kamu kurum ve kuruluşunun **merkezi denetim elemanı** olarak kabul edilebilirler mi?

4688 sayılı Kanun, “Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadî teşebbüslerinde, özel kanunlarla kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşları” kapsar. Görüldüğü üzere Belediyeler de bu Kanun kapsamındadır.

Hükümde yer alan merkezi denetim elemanı kavramı açıklanmaya muhtaçtır. Hangi durumda bir denetim elemanı merkezi denetim elemanı olarak kabul edilebilir ya da edilemez?

Merkezi denetim elemanı kavramı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da tanımlanmış değildir. Başka bir kanunda da bu kavramın tanımı yoktur.

“Merkezi denetim elemanı” ifadesi, hiyerarşik olarak doğrudan Bakanlık merkez teşkilatına bağlı olan ve denetim yetkisi ülke genelini kapsayan personeli ifade ettiği kanaatindeyiz. Belediye müfettişleri, sadece ilgili belediyenin sınırları ve o belediyenin idari yapısı içerisinde yetkilidirler. Atamaları ve bağlılıkları yerel bir

22 Bu bent, Anayasa Mahkemesi'nin 07.12.2023 T., 2018/117 E., 2023/212 K. sayılı kararı gereğince iptal edilmiştir. İptal kararının on iki ay sonra yani 04.06.2025 tarihinde yürürlüğe gireceğine hükmedilmiştir. Ancak sonrasında 08.05.2025 tarih ve 7547 sayılı Bazı Kanunlar ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. Maddesi ile yeniden düzenlenmiştir (RG. 16.05.2025 T., S:32902). **Öktem Songu/İmancı**, 135 (dp. 10).

idare olan belediye başkanlığınca yapıldığı için “merkezi” bir denetim organı olarak kabul edilmezler.

Merkezi denetçi, Cumhurbaşkanlığına, bakanlıklara veya bunlara bağlı/ilgili merkez teşkilatlarına bağlı olarak, ülke genelinde denetim, teftiş, inceleme ve soruşturma yetkisi bulunan, klasik hiyerarşik yapı dışında ve bağımsız denetim fonksiyonu icra eden kariyer denetim personelidir. Buradaki “merkezi” vurgusu taşra denetimi yapan ama merkeze bağlı olmayı ifade eder; taşra kadrosu değildir.

Böyle bir yasak getirilmesinin temel gerekçesi ise Merkezî denetim elemanlarının, denetledikleri kişilerle sendikal hiyerarşi içinde ast-üst ilişkisine girmesinin, denetimin tarafsızlığını zedeleyebileceği kabul edilmesidir.

İstanbul 14. İdare Mahkemesi de bir kararında aynı yönde değerlendirme yapmıştır:

“Bakılan uyumsuzlukta, Başkanlığı’nda “İç Denetim Müdürlüğü” ve “Tef-tiş Kurulu Müdürlüğü” olmak üzere iki denetim biriminin bulunduğu, da-vacının ise bu denetim birimlerinden, Teftiş Kurulu Müdürlüğünde müfettiş olarak görev yaptığı, Teftiş Kurulu Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği kapsamında değerlendirilme yapıldığında, Teftiş Kurulu Müdürlüğünde ça-lışan müfettişlerin yukarıda yer verilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendika-ları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun “Sendika Üyesi Olamayacaklar” başlıklı 15. maddesinde belirtilen, “Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve ku-ruluşların merkezi denetim elemanları” kapsamında bulunmayıp, doğrudan belediye başkanına bağlı olarak, başkanın emir ve talimatları doğrultusunda görev yaptıkları dikkate alındığında merkezi denetim elemanı olmayan dava-cının T. B. Sen sendikasına üyelik işlemlerinin ve sendika üyelik aidatı kesin-tisinin yapılması istemiyle 26.04.2022 tarihinde yaptığı başvurunun davalı idarece zımnen reddedilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.”²³

Sonuç olarak belediyenin teftiş kurulunda görev yapan müfettişlerin merkezi denetim elemanı niteliğinde olmadığı ve sendika üyesi olabilecekleri kanaatindeyim.

23 İstanbul 14. İdare Mahkemesi, 28.02.2023, E. 2022/1188, K. 2023/366.

V- İL SAĞLIK MÜDÜRLÜĞÜNDE BAŞKAN SIFATINA SAHİP KİŞİNİN SENDİKA ÜYELİĞİ

1) KARAR METNİ

“III. İLK DERECE MAHKEMESİ KARARI

İlk Derece Mahkemesi'nin 08.12.2022 tarihli kararı ile; taşra teşkilatında en üst amir olan genel sekreterin yerine yürürlükten kaldırılan Yönetmelik ile birlikte en üst amir konumuna il sağlık müdürünün geldiği ve başkanların görev ve yetkilerinin en üst amirleri tarafından belirlendiği, başkanların kendi görev alanlarında üst amir adına iş ve işlemleri yürüttükleri anlaşıldığından 4688 Sayılı Kanun'un 15. maddesi doğrultusunda davacının sendika üyesi olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

IV. İSTİNAF

İlk Derece Mahkemesi'nin tarihli kararına karşı süresi içinde davacı vekili tarafından istinaf başvurusunda bulunulması üzerine Sakarya Bölge Adliye Mahkemesi 10. Hukuk Dairesinin 07.11.2023 tarihli kararı ile; başvurunun esastan reddine karar verilmiştir.

V. BOZMA VE BOZMADAN SONRAKİ YARGILAMA SÜRECİ

Bölge Adliye Mahkemesi'nin 07.11.2023 tarihli kararının süresi içinde davacı vekili tarafından temyiz edilmesi üzerine Dairece, somut olayda dava dışı ... isimli kişinin ... İl Sağlık Müdürlüğü kamu işyerinde “Başkan” ünvanı ile görev yaptığı dönemde de davacı sendika üyeliğinin devam ettiğinin tespiti karar verilmesi gerektiği, diğer taraftan her ne kadar davacı Sendika tarafından ödenmeyen aidat alacaklarının tahsili talep edilmiş ise de bu konuda talep miktarı açık bir şekilde dava dilekçesinde belirtilip gerekli harç miktarı yatırılmadığından, İlk Derece Mahkemesince söz konusu eksikliğin giderilmesi için davacıya kesin süre verilmesi, kesin süre içinde eksiklik giderilmediği takdirde 492 Sayılı Harçlar Kanunu'nun 32. maddesi doğrultusunda karar verilmesi gerektiği gerekçesiyle kararın bozulmasına karar verilmiştir.

İlk Derece Mahkemesi'nin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; uyuşan bozma ilâmu doğrultusunda, bozmanın gerekleri yerine getirilerek davanın kabulüne karar verilmiştir.

VI. TEMYİZ

Uyuşmazlık, il sağlık müdürlüğünde başkan ünvanıyla çalışan kamu görevlisinin sendika üyelik hakkına sahip olup olmadığı ile sendika aidat alacağına ilişkindir...

Temyizen incelenen İlk Derece Mahkemesi kararının bozmaya uygun olduğu, kararda ve kararın gerekçesinde hukuk kurallarının somut olaya uygulanmasında bir isabetsizlik bulunmadığı, bozmaya uyulmakla karşı taraf yararına kazanılmış hak durumunu oluşturan yönlerin ise yeniden incelenmesine hukukça imkân bulunmadığı anlaşılmakla; temyiz dilekçesinde ileri sürülen nedenler kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.”²⁴

2) DEĞERLENDİRME

Uyuşmazlık konusu il sağlık müdürlüğünde başkan ünvanıyla çalışan kamu görevlisinin sendika üyelik hakkına sahip olup olmadığı ile sendika aidat alacağına ilişkindir. İlk derece mahkemesince taşra teşkilatında en üst amir olan genel sekreterin yerine yürürlükten kaldırılan Yönetmelik ile birlikte en üst amir konumuna il sağlık müdürünün geldiği ve başkanların görev ve yetkilerinin en üst amirleri tarafından belirlendiği, başkanların kendi görev alanlarında üst amir adına iş ve işlemleri yürüttükleri anlaşıldığından 4688 Sayılı Kanun’un 15. maddesi doğrultusunda davacının sendika üyesi olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

İlk Derece Mahkemesi’nin kararına karşı süresi içinde davacı vekili tarafından istinaf başvurusunda bulunulmuş ve Sakarya Bölge Adliye Mahkemesi 10. Hukuk Dairesince başvurunun esastan reddine karar verilmiştir.

Kararın temyizi üzerine Yargıtay 9. Hukuk Dairesi “somut olayda dava dışı ... isimli kişinin ... İl Sağlık Müdürlüğü kamu işyerinde “Başkan” ünvanı ile görev yaptığı dönemde de davacı sendika üyeliğinin devam ettiğinin tespitine karar verilmesi gerektiği..”ni hüküm altına almıştır. İlk Derece Mahkemesi uyulan bozma ilâmi doğrultusunda, bozmanın gerekleri yerine getirilerek davanın kabulüne karar verilmiştir. Karar Yargıtay 9. Hukuk Dairesi tarafından da onanmıştır.

24 Y9HD., 19.06.2025, E. 2025/4912, K. 2025/5224.

4688 sayılı Kanunun 15/c maddesine göre “Bakanlar, bakan yardımcıları, bu Kanun kapsamında bulunan **kurum ve kuruluşların başkanları**, genel müdürleri ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, (...) belediye başkanları ve yardımcıları” sendika üyesi olamazlar.

Sağlık İl Müdürlüğünde ve il müdürüne bağlı olarak ve görev ve yetkileri il müdürleri tarafından belirlenen kişilerden yukarıdaki hükümde belirtilen kurum ve kuruluşların başkanları bu kapsamda değerlendirilebilirler mi?

“Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların başkanları” ibaresinin bir kamu kurumunu bütünüyle yönetme yetkisi sahibi olan kişiyi ifade ettiği kanaatindeyim. “**Bir kamu kuruluşunun başkanı**” ifadesiyle kastedilen, **devlete veya kamu tüzel kişiliğine ait bir kurumun en üst yöneticisidir**. Ülkemizde “**başkan**” sıfatı, genellikle **bağımsız anayasal organlar, üst kurullar, merkezi idareye bağlı bazı kurumlar ve özerk yapıların** en üst yetkilileri için kullanılır. Bu ifade tek başına kullanıldığında genel ve hukuki bir anlam taşır.

Başkan;

- Kurumun **en üst karar ve yönetim yetkisine sahip kişisidir**.
- Kurumu **temsil eder**.
- Genellikle atama yoluyla göreve gelir.

Örnek olarak şu kurum başkanlıkları belirtilebilir.

- **Rekabet Kurumu Başkanı**
- **Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) Başkanı**
- **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) Başkanı**
- **Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) Başkanı**
- **Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) Başkanı**
- **Kamu İhale Kurumu (KİK) Başkanı**
- **Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) Başkanı**

- Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK) Başkanı
- Nükleer Düzenleme Kurumu Başkanı
- Yükseköğretim Kurulu (YÖK) Başkanı
- Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) Başkanı

Bu nedenle il sağlık müdürlüğünde ve ona bağlı olarak başkan unvanı ile görev yapan kişi açısından sendikaya üye olma engelinin bulunmadığı düşüncesindeyim.

IV- SENDİKA ÜYE SAYILARININ TESPİTİ VE İSTATİSTİĞİN İPTALİ

1) KARAR METNİ

“Dosya içeriğine, bozmanın mahiyeti ve kapsamına göre taraflar arasındaki uyuşmazlık; 4688 sayılı Kanun kapsamında sendika üye sayılarına ilişkin tespitin ve istatistiğin düzeltilmesi istemine ilişkindir.

1. Tarafların iddia, savunma ve dayandıkları belgelere, uyuşmazlığın hukuki nitelendirilmesi ile uygulanması gereken hukuk kurallarına, dava şartlarına, yargılamaya hâkim olan ilkelere, ispat kurallarına ve temyiz olunan kararda belirtilen gerekçelere göre aşağıdaki paragrafların kapsamı dışındaki temyiz itirazları yerinde görülmemiştir.

2. 4688 sayılı Kanun’un “Üye sayılarının tespiti” kenar başlıklı 30. maddesi şöyledir:

“Sendika ve konfederasyonların üye sayılarının belirlenmesinde aşağıdaki esaslar uygulanır:

a) Kurumlarca yapılacak tespit;

Tespit ilişkin toplantıya kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi ve kurumun hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalardan birer temsilci katılır. Toplantı her yıl 15 Mayıs tarihinden sonra beş iş günü içerisinde kurumca belirlenerek sendikalara bildirilen yer ve günde yapılır.

Bu Kanuna tâbi olarak kurumda çalışan kamu görevlilerinin, 15 Mayıs tarihi itibarıyla listesi ile üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösterir liste, toplantıya katılanlarca değerlendirilir. Bu değerlendirmeden sonra, toplam kamu görevlisi sayısı ile sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre toplam sayılarını belirten tutanak toplantıya katılan taraflarca imzalanır. İmzalı tutanak, kamu işvereni ve sendikalarca Mayıs ayının son iş gününe kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderilir.

Kurumların taşra teşkilatları, yukarıdaki esaslara göre tarafların katılımı ile yapılacak toplantı neticesinde düzenlenecek tutanakları kurum merkezinde yapılacak tespitte değerlendirilmek üzere 15 Mayıs tarihini takip eden iki iş günü içerisinde kurum merkezine gönderirler. Bu tutanaklar kurum merkezinde tarafların katılımı ile tek tutanak haline getirilir.

*b) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca kurumlardan ve sendikalar-
dan gelen müşterek imzalı listeler üzerinden yapılacak tespit;*

..., kurumlarda çalışan toplam kamu görevlisi sayısı ile sendikalar itibarıyla üyelik kesintisi yapılan üye sayılarını dikkate alarak her yıl 15 Mayıs tarihi itibarıyla hizmet kollarındaki bütün kamu görevlileri sayısı ile hizmet kolundaki sendikaların üye sayılarını tespit eder. Buna göre (...) kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların toplam üye sayısını belirler ve sonuçları her yıl Temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazetede yayımlar.

(Ek fıkra: 4/4/2012-6289/20 md.) Sonuçların yayımı tarihinden itibaren beş işgünü içinde kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonlarının üye sayılarının yanlışlığı iddiasıyla sendika ve konfederasyonlarca Ankara İş Mahkemesine itiraz edilebilir. Mahkeme itirazı onbeş gün içinde karara bağlar.”

Somut uyuşmazlıkta, dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler ile ... İl Millî Eğitim Müdürlüğü'nün yazı cevabından; ..., İ.B., M.Ç., S.A.D. ve isimli kamu görevlilerinin, 4688 sayılı Kanun'un 30. maddesi gereğince kamu işyerinde düzenlenen tutanak tarihi olan 23.05.2022 tarihinde aylıksız izinde olması sebebiyle istatistiklerde dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. 4688 sayılı Kanun'a göre bir kamu görevlisinin aylıksız izinde olması sendika üyeliğini sona erdirmediği gibi belirtilen kamu görevlileri bakımından ödenmesi gerekli

aidat bedelinin de 20.05.2022 tarihinde ödendiği görülmektedir. Bu itibarla belirtilen 5 kamu görevlisinin 2022 istatistiklerinde dikkate alınması gerekirken, yanlışlı değerlendirme ile yazılı şekilde hüküm tesisi hatalıdır.

3. ... İl Millî Eğitim Müdürlüğünün yazı cevabına göre, uyumsuzluk konusu olan B.B., C.T., F.P., İ.P., M.B. isimli kamu görevlilerinin ise 23.05.2022 tarihi itibarıyla aylıksız izinde olduğu bildirilmediğinden, bu kişiler bakımından tarafların beyanı alınmalı, gerekli araştırma yapılmalı ve oluşacak sonuca göre karar verilmelidir.

Anılan hususlar gözetilmeksizin eksik inceleme ile yazılı şekilde hüküm tesisi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”²⁵

2) DEĞERLENDİRME

Karara konu olan uyumsuzluk aylıksız izinde olan işçilerin yetki tespitinde dikkate alınıp alınmayacağına ilişkindir. İlk Derece Mahkemesi, aylıksız izinde olan kamu görevlilerinin üye sayılarının tespiti için dikkate alınamayacağı, yapılan işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

İlk Derece Mahkemesinin kararına karşı istinaf başvurusu, Ankara Bölge Adliye Mahkemesi 5. Hukuk Dairesinin 21.09.2023 tarihli kararı ile esastan reddedilmiştir.

Yargıtay’a göre de

“4688 sayılı Kanun’a göre bir kamu görevlisinin aylıksız izinde olması sendika üyeliğini sona erdirmediği gibi belirtilen kamu görevlileri bakımından ödenmesi gerekli aidat bedelinin de 20.05.2022 tarihinde ödendiği görülmektedir. Bu itibarla belirtilen 5 kamu görevlisinin 2022 istatistiklerinde dikkate alınması gerekirken, yanlışlı değerlendirme ile yazılı şekilde hüküm tesisi hatalıdır.”

Yetkili sendika ve konfederasyonun tespiti 4688 sayılı Kanunda, 6356 sayılı Kanuna göre farklıdır.²⁶ 4688 sayılı Kanunun 30/1, a maddesine göre “Tespiti ilişkin toplantıya kurumun işveren vekili ile tabakkuk memuru veya mali hizmetler

²⁵ Y9HD., 13.02.2025, E. 2024/1069, K. 2025/1490.

²⁶ Erdoğan, 164.

birimi yetkilisi ve kurumun hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalarından birer temsilci katılır. Toplantı her yıl 15 Mayıs tarihinden sonra beş iş günü içerisinde kurumca belirlenerek sendikalara bildirilen yer ve günde yapılır. Bu Kanuna tâbi olarak kurumda çalışan kamu görevlilerinin, 15 Mayıs tarihi itibarıyla listesi ile üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösterir liste, toplantıya katılanlarca değerlendirilir.”

Kanaatimce bir kamu görevlisinin 15 Mayıs tarihinde ücretsiz izinli olması çoğunluğun tespitinde dikkate alınmasına engel değildir. 6356 sayılı Kanun bakımından da yetki başvuru tarihi itibarıyla işçi sıfatı devam eden ancak askıda olan işçiler çoğunluğun tespitinde dikkate alınır.

Ancak hükümde “kamu görevlilerinin 15 Mayıs tarihi itibarıyla listesi ile üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendika üyelerini gösterir listenin” toplantıda değerlendirileceği öngörülmüştür. Acaba bir kamu görevlisinin sendika üyesi olarak değerlendirmeye alınabilmesi için bu tarih itibarıyla sendika üyelik aidatlarını ödemiş olmaları gerekir mi?

Somut olayda kamu görevlileri 20 Mayıs tarihinde üyelik aidatlarını ödemişlerdir. Bu durumda kararda belirtilen beş kamu görevlisi açısından aranan koşul 15 Mayıs tarihi itibarıyla gerçekleşmemiştir. Kanaatimce üyelik aidatı kesintisi yapılan listede adları bulunan ve daha önce aidat ödemiş olan kamu görevlilerinin üyelik aidatına ilişkin borçlarını 20 Mayıs'ta tamamlamış olmalarının bir önemi olmamalıdır.

VI-YÖNETİM KURULU KARARI İLE KABUL EDİLEN DİSİPLİN YÖNETMELİĞİNİN İPTALİ

1) KARAR METNİ

“Uyuşmazlık, sendika disiplin yönetmeliğinin kabul edilmesine ilişkin Sendika Yönetim Kurulu kararının geçersizliğinin tespiti veya iptali istemine ilişkindir. ...

Sendika Yönetim Kurulunun dava konusu 29.05.2023 tarihli ve 99 sayılı kararı ile H. Sendikası Disiplin Yönetmeliği (Disiplin Yönetmeliği) kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur. Disiplin Yönetmeliği'nin 1. maddesi “Bu Yönetmeliğin amacı, Sendika Merkez Disiplin Kurulu ve Şube Disiplin

Kurullarının oluşumu, görev ve yetkileri, disiplin soruşturmasının usul ve esasları ile disiplin suçlarını ve cezalarını düzenlemektir” şeklinde olup diğer hükümler ile de belirtilen konulara ilişkin düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

Bu noktada sendika yönetim kurulu kararı ile disiplin kurullarının görev ve yetkilerine ilişkin yönetmelik ihdas etmenin olanaklı olup olmadığı hususu değerlendirilmelidir.

Sendikalar, üyelerinin ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak için, üyelerinin üzerinde bir otoriteye sahip olmalıdır. Sendikanın disiplin yetkisinin kaynağını da bu otorite oluşturmaktadır (Fevzi Şahlanan, Sendikaların İşleyişinin Demokratik İlkeler Uygunluğu, İstanbul, 1980, s.194). Belirtilmelidir ki disiplin yetkisinin objektif kurallar çerçevesinde bağımsız bir organ tarafından kullanılması, Anayasa’nın 51/son hükmünde yer alan “Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.” düzenlemesinin bir gereğidir. Bu sebeptendir ki disiplin kurulu, gerek 6356 sayılı Kanun’da gerekse 4688 sayılı Kanun’da sendika şubesi, sendika ve konfederasyonların zorunlu organları arasında ayrı bir kurul olarak öngörülmektedir.

4688 sayılı Kanun’un 7/1-(g) hükmü gereğince “Genel kurulun görev ve yetkileri, oy kullanma ve karar alma usul ve yeter sayıları ile yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşumu, bu kurulların görevleri ve toplantı usulü” sendika tüzüğünde düzenlenmelidir.

4688 sayılı Kanun’un “Yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşması, görevleri ve toplantıları” kenar başlıklı 13. Maddesinin 3. fıkrasına göre de “Yönetim, denetleme ve disiplin kurulları ile kurulması uygun görülen diğer organların oluşumu, görev ve yetkileri ile toplanma ve karar alma usulleri Sendikalar Kanununun 16, 17, 18 ve 19 uncu Maddelerinde belirtilen esaslara uygun olarak sendika veya konfederasyonların tüzüklerinde düzenlenir.”

Belirtilen kanun hükümlerinde açık bir şekilde disiplin kurullarının görev ve yetkileri ile toplantı ve karar alma usul ve esaslarına dair düzenlemelerin sendika tüzüğünde yer alması gerektiği ortaya konulmuştur. Söz konusu kanuni düzenlemelerin mutlak emredici nitelikte olduğu da tartışmasızdır.

Açıklanan bu maddi ve hukuki olgular karşısında, mahkemece davanın kısmen kabulü ile davalı Sendika Yönetim Kurulunun 29.05.2023 tarihli ve 99 sayılı kararı ile ihdas edilen Disiplin Yönetmeliği'nin geçersizliğinin tespitine ve fazlaya dair istemin reddine karar verilmesi gerekirken, yanlışlıklar değerlendirme ile yazılı şekilde hüküm tesisi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”²⁷

2) DEĞERLENDİRME

Karara konu uyumsuzluk yönetim kurulu kararı ile disiplin yönetmeliğinin yürürlüğe konulup konulamayacağına ilişkindir. Yargıtay inceleme konusu karar ile “mahkemece davanın kısmen kabulü ile davalı Sendika Yönetim Kurulunun 29.05.2023 tarihli ve 99 sayılı kararı ile ihdas edilen Disiplin Yönetmeliği'nin geçersizliğinin tespitine” karar vermiştir.

Öncelikle sendika yönetim kurulu tarafından alınan bir karara karşı iptal davası açılıp açılmayacağı hususunun değerlendirilmesi gerekir.

Sendika ya da konfederasyonların yönetim kurulu kararlarına karşı yargı yoluna ilişkin olarak 4688 sayılı ve 6356 sayılı Kanunlarda açık bir düzenleme yoktur²⁸. Yargıtay, yönetim kurulu kararlarına karşı 4721 sayılı Türk Medeni Kanunun 83. maddesine dayanarak iptal davası açılabilceğini kabul etmektedir. 4688 sayılı Kanunun 43; 6356 sayılı Kanunun 80. maddesinin yaptığı atıf ile uygulama alanı bulan TMK.83. maddesi şöyledir: “Toplantıda hazır bulunan ve kanuna veya tüzüğe aykırı olarak alınan genel kurul kararlarına katılmayan her üye, karar tarihinden başlayarak bir ay içinde; toplantıda hazır bulunmayan her üye kararı öğrenmesinden başlayarak bir ay içinde ve herhâlde karar tarihinden başlayarak üç ay içinde mahkemeye başvurmak suretiyle kararın iptalini isteyebilir. Diğer organların kararlarına karşı, dernek içi denetim yolları tüketilmedikçe iptal davası açılmaz. Genel kurul kararlarının yok veya mutlak butlanla hükümsüz sayıldığı durumlar saklıdır.”. Hükümde öngörülen süreler hak düşürücü süredir.²⁹ Bu nedenle yönetim kurulu kararlarına karşı, sendika içi denetim yolları tüketilmedikçe iptal davası açılmaz.³⁰

27 Y9HD., 25.10.2025, E. 2025/6812, K. 2025/8254.

28 Korkusuz, 92-93.

29 Korkusuz, 92.

30 Öktem Songu/İmancı, 113.

Kararda tartışılması gereken hukuki sorun sendika yönetim kurulunun disiplin yönetmeliği çıkarma yetkisine sahip olup olmadığıdır.

4688 sayılı Kanunda yönetim kurulunun görevleri sayılmamış, “*Yönetim, denetleme ve disiplin kurulları ile kurulması uygun görülen diğer organların oluşumu, görev ve yetkileri ile toplanma ve karar alma usulleri Sendikalar Kanununun 16, 17, 18 ve 19 uncu maddelerinde belirtilen esaslara uygun olarak sendika veya konfederasyonların tüzüklerinde düzenlenir.*” düzenlemesine yer verilmiştir.

4688 sayılı Kanunla yönetim kuruluna açıkça böyle bir yetki verilmiş değildir. Kaldı ki Kanunun 7/g maddesine göre “*Genel kurulun görev ve yetkileri, oy kullanma ve karar alma usul ve yeter sayıları ile yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşumu, bu kurulların görevleri ve toplantı usulü*” sendikaların tüzükleri ile belirlenir.

4688 sayılı Kanunun 43. maddesine göre “*Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2908 sayılı Dernekler Kanunu, 743 sayılı Türk Medeni Kanunu ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacaklar hakkında kamu görevlilerinin tabi oldukları personel kanunlarının ilgili hükümleri uygulanır.*”. Hükümde belirtilen 2821 sayılı Kanunun yerini 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu almıştır. 6356 sayılı Kanuna göre de “*Genel kurul dışında kalan organlar, bu organların oluşumu, görev, yetki ve sorumlulukları, çalışma usul ve esasları ile toplantı ve karar yeter sayıları*” (md.8/1,f) sendikanın tüzüğü ile düzenlenir. Bu nedenle yönetim kurulunun görevinin belirlenebilmesi için sendika veya konfederasyonun tüzüğü incelenmelidir.³¹ Bu kanunda da yönetim

31 Ekmekçi/Yiğit, 153-154; Öktem Songu/İmancı, 110. “Yönetim kurulu ise genel kuruldan sonra gelen icra ve temsil organıdır. Tüzüğü verdiği yetkilere göre ve genel kurulun verdiği direktifler doğrultusunda yönetim kurulu, sendikaların işlerini görür ve onu temsil eder. Yönetim kurulunun esas olarak iki türlü görevi vardır. Bunlar, sendika işlerinin görülmesi ve sendikanın temsil edilmesidir. Yönetim kurulu kural olarak sendik üyelerinin ortak hak ve yararlarını korumak amacıyla her türlü hukuki işlemi yapmaya yetkilidir. Görüldüğü üzere sendikaları dış dünyada yönetim kurulları temsil eder. Bu bağlamda genel kurulların en üst karar organı olmakla birlikte iç organ niteliği taşıdığını, görevinin iç işleyişte sendikaların iradesini oluşturmakla sınırlı olduğunu belirtmek gerekir. Söz konusu iradenin dış dünyaya yansımaları ise yönetim kurulu aracılığı ile gerçekleşir. Yukarıda belirtilen hususlar haricinde kuruluşlar ve şubelerin idare organı olması sebebiyle tüzük çerçevesinde olağan yönetim işleri yönetim kurulunun görev ve yetkileri arasındadır. Bu anlamda olağan mali işlemler, personel yönetimi, sendikal etkinliklerin icrası gibi hususlar yönetim kurulu tarafından yerine getirilir. Yönetim kurulunun görev ve yetkilerinin sınırını tam anlamıyla önceden belirlemek mümkün değildir. Bu husus tamamen 6356 sayılı Kanun çerçevesinde sendika tüzüğünde yapılacak düzenlemelere bağlıdır.”, YHGK, 06.12.2023, 2022/776, 2023/1205.

kurulunun görevlerini düzenleyen açık bir hüküm bulunmamaktadır.³² Disiplin yönetmeliği de önemli ölçüde disiplin kurulunun çalışma esasları görev ve yetkilerini, disiplin soruşturmasının nasıl yapılacağını ve disiplin suçları ile cezalarını düzenlemektedir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle yönetim kurulunun disiplin yönetmeliği düzenleme yetkisi yoktur.

Acaba genel kurulun tüzük dışında bir disiplin yönetmeliği çıkarma yetkisi var mıdır? Başka bir ifade ile genel kurul tüzük dışında bağımsız bir disiplin yönetmeliği yürürlüğe koyabilir mi?

Kanaatimce bu mümkündür. Tüzükte değişiklik yapma yetkisine sahip olan genel kurul böyle bir düzenlemeyi tüzük dışında da yapabilir. Nitekim 6356 sayılı Kanunun 11/1, k maddesine göre “*Mevzuat veya tüzükte ... başka bir organa bırakılmamış konuları karara bağlama*” yetkisi de genel kurula aittir.³³

Kısaca sendika genel kurulunun bir anlamda ve benzetme yoluyla sendikanın yasama organı; yönetim kurulunun ise yürütme organı olduğu söylenebilir. Tüm üyeler hakkında uygulanacak genel nitelikte düzenleme yapma yetkisi ancak genel kurul tarafından kullanılabilir.

Yargıtay kararı isabetlidir.

VII- YÖNETİM KURULU KARARI İLE KABUL EDİLEN DELEGE SEÇİM YÖNETMELİĞİNİN İPTALİ

1) KARAR METNİ

“Uyuşmazlık, delege seçim yönetmeliğinin kabul edilmesine ilişkin sendika yönetim kurulu kararının geçersizliğinin tespiti veya iptali istemine ilişkindir. ...

Sendika Yönetim Kurulunun dava konusu 08.04.2024 tarihli ve 151 sayılı kararı ile “Seçim Yönetmeliği” kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur. Seçim

32 “Bununla birlikte yönetim kurulunun görevlerinin eski Kanunda olduğu gibi yeni Kanunda da kuruluşu temsil etmek, kanunların ve tüzüğün verdiği yetki çerçevesinde kuruluşu yönetmek, gelecek döneme ait bütçeyi hazırlayarak genel kurula sunmak v genel kurulca verilecek diğer görevleri yerine getirmek olduğu söylenebilir.” **Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu**, 79. Yönetim kurulunun görevlerine örnek olarak bkz. **Ekmekçi/Yiğit**, 154; **Korkusuz**, 85-88.

33 **Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu**, 76; **Narmanlıoğlu**, 135; **Ekmekçi/Yiğit**, 115.

Yönetmeliği'nin 1. maddesi “Bu Yönetmeliğin amacı, merkez ve şube genel kurullarında oy kullanacak delegelerin seçimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”; 2. maddesi de “Bu Yönetmelik; merkez ve şube genel kurul delegelerinin seçimlerine ilişkin usul ve esasları kapsar.” şeklinde olup; diğer hükümler ile de delege seçim sürecine ilişkin düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

Bu noktada sendika yönetim kurulu kararı ile delege seçim sürecine dair yönetmelik ihdas etmenin olanaklı olup olmadığı hususu değerlendirilmelidir.

4688 sayılı Kanun'un 7/1-(f) hükmü gereğince “Konfederasyon, sendika ve sendika şubesi genel kurul delegelerinin belirlenmesi usulü” sendika tüzüğünde düzenlenmelidir.

4688 sayılı Kanun'un 43. maddesi atfı ile uygulanan 6356 sayılı Kanun'un “Genel kurulun oluşması” kenar başlıklı 10/3 hükmü de “Delege seçiminin usul ve esasları kuruluşun tüzüğü ile belirlenir. Ancak tüzüklere delege seçilebilmeyi engelleyici hükümler konulamaz.” şeklindedir.

Delege seçim sürecinin hukuka uygun ve demokratik bir şekilde gerçekleştirilmesi, sendikaların demokratik işleyişi bakımından oldukça önemlidir. Nitekim sendikanın en üst karar organı olan genel kurulun demokratik bir şekilde oluşumu, delege seçim sürecinin sıbhatine bağlıdır. Bu önemine istinaden, Kanun koyucu tarafından da delege seçimlerine dair düzenlemelerin tüzük ile yapılması gerektiği ortaya konulmuştur. Bu anlamda, delege seçimlerine dair düzenlemelerin sendikanın en üst karar organı olan genel kurulda ihdas edilmesi, demokratik işleyiş için öngörülebilir ve güvence temin eden bir süreç oluşturacaktır.

Belirtilen kanun hükümlerinde açık bir şekilde delege seçiminin usul ve esaslarına dair düzenlemelerin Tüzük ile yapılması gerektiği ortaya konulmuştur. Söz konusu kanuni düzenlemelerin mutlak emredici nitelikte olduğu da tartışmasızdır.

Açıklanan bu maddi ve hukuki olgular karşısında, mahkemece davanın kabulü ile davalı Sendika Yönetim Kurulunun 08.04.2024 tarihli ve 151 sayılı kararı ile ihdas edilen “Seçim Yönetmeliği”nin geçersizliğinin tespitine karar verilmesi gerekirken, eksik inceleme ile yazılı şekilde hüküm tesisi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”³⁴

34 Y9HD., 29.05.2025, E. 2025/3896, K. 2025/4945

2) DEĞERLENDİRME

Yargıtay kararına konu olan olayda Davacı vekili dava dilekçesinde; davalı Sendika Yönetim Kurulunun, kendisine muhalif gördükleri kişileri sendika ve yönetimden uzaklaştırmak için bir araç olarak Delege Seçim Yönetmeliği'ni kabul ettiğini, dava konusu edilen Delege Seçim Yönetmeliği'ne dair karar ve işlemler hukuka aykırı olduğundan geçersiz olduğunu ve iptaline karar verilmesini talep etmiştir.

İlk Derece Mahkemesi 23.10.2024 tarihli kararı ile; yönetmelik düzenleme yetkisinin Sendika Yönetim Kurulunda olduğu, dava konusu kararın usul ve kanuna uygun olarak alındığı, hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

İlk Derece Mahkemesi'nin kararına karşı istinaf başvurusunda bulunulması üzerine, Sakarya Bölge Adliye Mahkemesi 10. Hukuk Dairesi başvurunun esastan reddine karar verilmiştir.

Yargıtay ise belirtilen kanun hükümlerinde açık bir şekilde delege seçiminin usul ve esaslarına dair düzenlemelerin tüzük ile yapılması gerektiğinin ortaya konulduğu, söz konusu yasal düzenlemelerin mutlak emredici nitelikte olduğu, Mahkemece davanın kabulüyle davalı Sendika Yönetim Kurulunun kararı ile ihdas edilen Seçim Yönetmeliği'nin geçersizliğinin tespitine karar verilmesi gerektiği gerekçesiyle kararın bozulmasını hüküm altına almıştır.

4688 sayılı Kanunun 7/f maddesine göre “*Konfederasyon, sendika ve sendika şubesi genel kurul delegelerinin belirlenmesi usulü*” sendika ya da konfederasyonun tüzüğüne konulacak hüküm ile belirlenir. Aynı Kanunun 9/3. maddesine göre “*Delegeler üyeler tarafından gizli oy, açık sayım ve döküm esasına ve sendika tüzüğündeki hükümlere göre seçilir.*”. 4688 sayılı Kanunun 9/4. maddesine göre “*Üye sendikaların genel kurulda kaç delegeyle temsil edileceği konfederasyon tüzüğünde belirtilir.*”. Aynı maddenin son fıkrasına göre de “*Tüzüklere delege seçilmeyi engelleyici hükümler konulamaz.*”.

Benzer düzenleme 6356 sayılı Kanunda da yer almaktadır.³⁵ Kanunun 8/1,e maddesine göre “*Genel kurulun oluşumu, toplanma zamanı, görev ve yetkileri, üye*

35 Şahlanan, 93; Akyiğit, 120; Sur, 108.

ve delegelerinin oy kullanmaları, çalışma usul ve esasları ile toplantı ve karar yer sayıları” sendika tüzüğü ile düzenlenir. 6356 sayılı Kanunun 10/1. maddesine göre “Kuruluşların genel kurulu, tüzüğüne göre üye veya delegelerden oluşur.” Aynı maddenin 3. fıkrasına göre de “Delege seçiminin usul ve esasları kuruluşun tüzüğü ile belirlenir. Ancak tüzüklere delege seçilebilmeyi engelleyici hükümler konulamaz.”

Görüldüğü üzere hem 4688 hem de 6356 sayılı Kanun delege seçimine ilişkin esasların sendika tüzüğüne konulacak hüküm ile yapılacağı ve sendika tüzüklerine delege seçilebilmeyi engelleyici hükümler konulamayacağını düzenlemiştir.³⁶ Hüküm emredicidir ve sendika üyelerinin bireysel sendika özgürlüğünün gereği olarak sendika yönetimine katılabilmeleri ve delege olabilmelerinin güvencesini teşkil etmektedir.³⁷ Sonuç olarak sendika yönetim kurulunun böyle bir düzenleme yapma yetkisi yoktur³⁸ ve Yargıtay kararı isabetlidir.

IX- SENDİKA ŞUBESİNDE OLAĞANÜSTÜ GENEL KURUL TOPLAMASINA İLİŞKİN YÖNETİM KURULU KARARININ İPTALİ

1) KARAR METNİ

“Uyuşmazlık, sendika şubesinde olağanüstü genel kurul icra edilmesine ilişkin Şube Yönetim Kurulu kararının hukuka aykırı olup olmadığı noktasında toplanmaktadır.

Somut uyuşmazlıkta Şube Yönetim Kurulunun 24.06.2024 tarihli ve 10 sayılı kararı ile Şubede seçimli olağanüstü genel kurul icrasına karar verilmiştir. Şube Yönetim Kurulu kararında olağanüstü genel kurul yapılmasına ilişkin olarak herhangi bir gerekçe belirtilmemiştir.

Olağanüstü genel kurulun toplanması için, bu yönde objektif haklı sebeplerin bulunması ve bu durumun ispatlanması gerekmektedir. Diğer taraftan olağanüstü genel kurul, başka bir şekilde çözülemeyecek bir sorunu çözmeye yönelik olarak icra edilmelidir. Bununla birlikte inceleme konusu davada, Şubede

36 Korkusuz, 66; Şahlanan, 93.

37 Akyiğit, 120.

38 Sur, 108.

olağanüstü genel kurul icrası için objektif, haklı ve somut gerekçeler mevcut olmayıp bu anlamda ispatlanan bir durum söz konusu değildir. Bu itibarla İlk Derece Mahkemesince davanın kabulü ile Şube Yönetim Kurulunun 24.06.2024 tarihli ve 10 sayılı kararının iptaline karar verilmesi gerekirken eksik inceleme sonucunda yazılı şekilde hüküm tesisi ve bu karara karşı yapılan istinaf başvurusunun esastan reddi kararı hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”³⁹

2) DEĞERLENDİRME

Karara konu uyuşmazlık, sendika şubesinde olağanüstü genel kurul yapılması-na ilişkin şube yönetim kurulu kararının hukuka aykırı olup olmadığına ilişkindir.

Yargıtay şu gerekçelerle yönetim kurulu kararının iptal edilmesi gerektiğini hüküm altına almıştır: “*Olağanüstü genel kurulun toplanması için, bu yönde objektif haklı sebeplerin bulunması ve bu durumun ispatlanması gerekmektedir. Diğer taraftan olağanüstü genel kurul, başka bir şekilde çözülemeyecek bir sorunu çözmeye yönelik olarak icra edilmelidir. Bununla birlikte inceleme konusu davada, Şubede olağanüstü genel kurul icrası için objektif, haklı ve somut gerekçeler mevcut olmayıp bu anlamda ispatlanan bir durum söz konusu değildir.*”

Sendika genel kurulu, sendikaların en üst düzeyde yetkiye sahip olan sendika içi demokrasinin yaşandığı organdır.⁴⁰

4688 sayılı Kanunun “Genel kurulların toplantı zamanı ve karar yeter sayısı” başlığını taşıyan 10/4. maddesine göre, “*Olağanüstü genel kurul, yönetim kurulu veya denetleme kurulunun gerekli gördüğü durumlarda ya da genel kurul üye veya delegelerinin beşte birinin yazılı isteği üzerine en geç altmış gün içinde toplanır.*”

Sendika ve konfederasyon genel kurullarını, olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi, 4688 sayılı Kanunun 10/4’de düzenlenmiştir. Buna göre, “*olağanüstü genel*

39 Y9HD., 25.06.2025, E. 2025/4860, K. 2025/5452

40 Geniş bilgi için bkz. Kadir Arıcı, Demokratiklik ve Hukuka Uygunluk Açısından Sendika Şube Genel Kurulları, Kamu-İş, C.9, S.1, 2007, 1 vd.; Ercan Akyiğit, 108 vd.; Narmanlıoğlu, 125; Melda Sur, 111 vd.; Fevzi Şahlanan, 89 vd.; Esener/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 140 vd.; Ali Ekin, Sendikal Kuruluşların İşleyişi ve Denetimi, Ankara 2019, 98 vd.; Aydın Başbuğ, Sendika Genel Kurulu, Ankara 2022; Mehtap Yücel Bodur/Aydın Başbuğ, Sendika Genel Kurul Kararlarının Hukuki Niteliği ve Buna Bağlı Sonuçlar, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.5, S.1, Nisan 2020, Arş.Gör.Ceren Damar Şenel Armağanı C.I, Ankara 2020, 559 vd.

kurul, yönetim kurulu veya denetleme kurulunun gerekli gördüğü durumlarda ya da genel kurul üye veya delegelerinin beşte birinin yazılı isteği üzerine en geç altmış gün içinde toplanır.”

Düzenlemeye göre olağanüstü genel kurul “**gerekli görülen durumlarda**” talep edilebilecektir. “Gerekli görülen durum” ciddi ve objektif bir sebep veya acil ve bekleyemez hal olarak anlaşılmalıdır. Yargıtay’a göre de olağanüstü genel kurul, ancak genel kurulun olağanüstü toplanmasını gerektiren objektif ve ciddi sebeplerin bulunması halinde söz konusu olan istisnai nitelikteki genel kuruldur.⁴¹

Genel kurula çağrı, yönetim kurulu tarafından yapılır (KGSTSK.10/5). Yönetim kurulunun çağrı yetkisi, olağan genel kurul toplantılarının yanı sıra, olağanüstü genel kurul toplantıları için de geçerlidir. Bu nedenle, genel kurulu olağanüstü toplantıya çağırarak isteyen denetleme kurulu veya genel kurul üye veya delegelerinin beşte biri, bu konudaki taleplerini, yönetim kuruluna iletmek zorundadırlar.⁴²

Acaba genel kurulu olağanüstü çağrı yetkisine sahip olan yönetim kurulu bu yetkisini dilediği gibi kullanabilir mi? Ya da denetleme kurulunun veya genel üye veya delegelerinin beşte birinin yazılı isteği halinde genel kurulu mutlaka olağanüstü toplantıya çağırarak zorunda mıdır?

41 “Olağanüstü genel kurul, ancak genel kurulun olağanüstü şekilde toplanmasını gerektiren nitelikte objektif ve haklı sebeplerin bulunması halinde söz konusu olan istisnai nitelikteki genel kuruldur. Bu husus 4688 sayılı Kanun’un 43 üncü maddesi atfı ile uygulama alanı bulan 6356 sayılı Kanun’un 12 nci maddesinin gerekçesinde “Uygulamada seçimi kaybeden grubun beşte bir delege imzasını toplayıp hiçbir gerekçe göstermeden olağanüstü genel kurul talebinde bulunması her zaman karşılaşılan bir durumdur. Bu nedenle üye ve delegeler tarafından yapılacak olağanüstü genel kurul isteklerinin “iyi niyet kuralına” uygun haklı veya geçerli bir sebebe dayandırılması veya olağanüstü genel kurul isteminin olağan genel kurul ile çözülemeyecek bir sorunu çözmeye yönelik olması aranmıştır” şeklinde ifade edilmiştir... Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, olağanüstü genel kurulun toplanması için, bu yönde objektif ve haklı sebeplerin bulunması ve bu durumun ispatlanması gerekmekte ve ayrıca olağanüstü genel kurul isteminin başka bir şekilde çözülemeyecek bir sorunu çözmeye yönelik olması gerekmektedir. Bununla birlikte, inceleme konusu davada, şubenin olağanüstü genel kurula gitmesi için objektif, haklı ve somut gerekçeler mevcut olmayıp, bu anlamda ispatlanan bir durum söz konusu değildir.”, Y9HD., 15.10.2020, 5925/12197; “Olağanüstü genel kurulun toplanması için bu yönde objektif ve haklı sebeplerin bulunması ve ayrıca olağanüstü genel kurul isteminin genel kurul dışında başka bir şekilde çözülemeyecek bir sorunu çözmeye yönelik olması gerektiğinin, somut uyuşmazlıkta ise delegelerin olağanüstü genel kurul talep dilekçelerinde ileri sürülen gerekçelerin belirtilen nitelikte olmadığına anlaşılmışa göre davanın reddine karar verilmesi yerindedir...” , Y9HD, 11.05.2023, 8990/6945.

42 **Şahlanan**, 104. Yönetim kuruluna tanınan bu yetki kaldırılmaz ancak tüzükle bir başka organa da ek olarak yetki verilebilir görüşü için bkz. **Sur**, 117; **Narmanlıoğlu**, 142 vd.

Olağanüstü genel kurul toplantısı yapılması için beşte bir üye veya delege tarafından yapılan başvurunun, yönetim kurulu tarafından şekil ve esas bakımından incelenip incelenemeyeceğine ilişkin olarak kanunda açık bir hüküm yoktur.

İşçi sendikaları açısından da tartışma konusu olan bu hususta öğretide farklı gerekçelerle de olsa yaygın kanaat, yönetim kurulunun her durumda genel kurulu toplantıya çağırarak yükümlü olmadığı yönündedir.⁴³ Yargıtay'a göre üye veya delege sayısının beşte birinin de olağanüstü genel kurul talep haklarını iyiniyet kurallarına göre kullanmaları gerekir.⁴⁴

Yargıtay'ın yerleşik görüşü de bu yöndedir.

“Bu açıklamalar karşısında belirtmek gerekir ki, ... şubesinde 18/12/2016 tarihinde icra edilen genel kurul, bir olağanüstü genel kuruldur. Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, olağanüstü genel kurulun icrası için ise, genel kurulun olağanüstü toplanmasını gerektirir somut, objektif ve ciddi sebeplerin mevcut olması şarttır. Somut olayda ise olağanüstü genel kurulun icrası için somut, objektif ve ciddi sebeplerin mevcudiyeti kanıtlanamadığından, birleşen davanın kabulü ile genel kurulun iptaline karar verilmesi gerekir.”⁴⁵

43 Şahlanan, 104; Aynı görüş için bkz. Savaş Taşkent, Toplu İş İlişkileri Açısından Yargıtay'ın 1998 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, Yargıtay'ın İş Hukukuna İlişkin 1998 Kararlarının Değerlendirilmesi, İstanbul 2000, 172; Narmanlioğlu, 141; A. Can Tuncay, Azınlığın Sendika Genel Kurulunu Olağanüstü Toplantıya Çağırma Hakkı Sınırsız Mıdır? Prof.Dr. Metin Kutsal'a Armağan, İstanbul 1998, 240; Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 70; Öktem Songu/İmancı, 1102.

44 Ekmekçi/Yiğit, 128. “Olağanüstü genel kurulun olağanüstü şekilde toplanmasını gerektirir nitelikte objektif haklı sebeplerin bulunması halinde söz konusu olan istisnai nitelikteki genel kuruldur. Bu husus 4688 sayılı Kanun'un 43'üncü maddesi atfı ile uygulama alanı bulan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 12 nci maddesinin gerekçesinde “Uygulamada seçimi kaybeden grubun beşte bir delege imzasını toplayıp hiçbir gerekçe göstermeden olağanüstü genel kurul talebinde bulunması her zaman karşılaşılan bir durumdur. Bu nedenle üye ve delegeler tarafından yapılacak olağanüstü genel kurul isteklerinin “iyi niyet kuralına” uygun haklı veya geçerli bir sebebe dayandırılması veya olağanüstü genel kurul isteminin olağan genel kurul ile çözülemeyecek bir sorunu çözmeye yönelik olması aranmıştır.” şeklinde ifade edilmiştir. [...] Olağanüstü genel kurulun toplanması için, bu yönde objektif haklı sebeplerin bulunması ve bu durumun ispatlanması gerekmekte olup ayrıca olağanüstü genel kurul isteminin başka bir şekilde çözülemeyecek bir sorunu çözmeye yönelik olması gerekmektedir. Bununla birlikte inceleme konusu davada, Sendikanın olağanüstü genel kurula gitmesi için objektif, haklı ve somut gerekçeler mevcut olmayıp bu anlamda ispatlanan bir durum söz konusu değildir.” Y9HD, 27.06.2024, 6294/10213.

45 Y22HD., 04.07.2022, E. 2019/3554, K. 2019/15132.

Kanaatimce, yönetim kurulunun, olağanüstü genel kurul toplantısı başvurusu üzerinde yapacağı incelemeyi, şekli incelemeyle sınırlandırmamak gerekir. Yapılan başvuru, TMK.2’de düzenlenen dürüstlük kuralına uygun olmadığı takdirde yönetim kurulu yapılan başvuruyu geri çevirebilmelidir. Kaldı ki, yönetim kurulunun genel kurulu çağrı yetkisini keyfi olarak kullanması da mümkün değildir. Böyle bir durumda yönetim kurulunun ret gerekçeleri, yargısal denetime tabidir. Bu yetki ancak olağanüstü toplantı yapılmasını gerektiren somut, objektif ve ciddi sebeplerin varlığı halinde mümkündür.

Yukarıda açıkladığımız sebeplerle Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin kararı isabetlidir.

X- SENDİKA GENEL KURULUNUN İPTALİ

1) KARAR METNİ

“Uyuşmazlık, Sendika Genel Kurulunun iptali istemine ilişkindir.

1. Tarafların iddia, savunma ve dayandıkları belgelere, uyuşmazlığın hukuki nitelendirilmesi ile uygulanması gereken hukuk kurallarına, dava şartlarına, yargulamaya hâkim olan ilkelere, ispat kurallarına ve temyiz olunan kararda belirtilen gerekçelere göre davalı vekilinin aşağıdaki paragrafın kapsamı dışındaki temyiz itirazları yerinde görülmemiştir.

2. Somut olayda, dava açıldıktan sonra davalı Sendikanın dava dışı ... Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikasına katılma kararı aldığı ve buna göre davalı Sendikanın tüzel kişiliğinin son bulduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla Mahkemece seçimlerin yenilenmesi ile kayyım tayinine karar verilmesi doğru olmamıştır.

Ne var ki bu hatanın giderilmesi yeniden yargılama yapılmasını gerektirmediğinden 6100 sayılı Kanun’un 370/2 hükmü uyarınca Bölge Adliye Mahkemesi kararının kaldırılması ile İlk Derece Mahkemesi kararının düzeltilerek onanması gerekir.”⁴⁶

46 Y9HD., 16.10.2025, E. 2025/7897, K. 2025/8047.

2) DEĞERLENDİRME

Karara konu olan olayda davacı, sendika genel kurulunda yapılan seçimin iptali gerektiğini belirttikerek ve dilekçesinde yazılı diğer sebeplerle B Sen'in 31.07.2022 tarihli Genel Kurulunun ve genel kurulda yapılan seçimlerinin iptaline, Yönetim Kuruluna işten el çektilirilmesi karar verilmesini talep etmiştir.

İlk derece mahkemesi dosyaya Seçim Kurulundan celp edilen belgeler göre genel kurul karar yeter sayısının sağlanmadığı, ayrıca bir kısım kişilerin üye olmadığı hâlde zorunlu organlara seçildiği gerekçesiyle davanın kabulüne karar verilmiştir.

Davalı vekili tarafından istinaf başvurusunda bulunulmuş ve Bölge Adliye Mahkemesi başvurunun esastan reddine karar vermiştir.

Yargıtay'a göre ise,

“Somut olayda, dava açıldıktan sonra davalı Sendikanın dava dışı G. Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikasına katılma kararı aldığı ve buna göre davalı Sendikanın tüzel kişiliğinin son bulduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla Mahkemece seçimlerin yenilenmesi ile kayyım tayinine karar verilmesi doğru olmamıştır.”

4688 sayılı Kanunda genel kurulda yapılan seçimlerin iptalinin sonuçları açıkça düzenlenmemiştir.⁴⁷ Boşluğun 6356 sayılı Kanunun 15/3. maddesi ile doldurulması gerekir.⁴⁸ Düzenlemeye göre “Genel kurulun veya genel kurulda yapılan organ seçiminin iptaline karar verildiği takdirde mahkeme; genel kurulu kanun ve tüzük hükümlerine göre en kısa zamanda toplamak, seçimleri yapmak ve yeni yönetim kurulu seçilinceye kadar kuruluşu yönetmekle görevli olmak üzere, 4721 sayılı Kanun hükümleri gereğince bir veya üç kayyım tayin eder ve görev sürelerini belirler.” Mahkeme tarafından atanan kayyım ya da kayyımların görevleri genel kurulu toplantıya çağırmak, seçimleri yapmak ve yeni yönetim kurulu seçilinceye kadar kuruluşu yönetmektir.

Kanaatimce Yargıtay kararı isabetlidir. Dava açıldıktan sonra sendikanın bir başka sendikaya katılmış olması ve buna bağlı olarak tüzel kişiliğinin sona ermesi

⁴⁷ Öktem Songu/İmancı, 109.

⁴⁸ Öktem Songu/İmancı, 109. Detaylı bilgi için bkz. Şahlanan, 131 vd.; Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 73 vd.; Sur, 121 vd.

nedeniyle artık genel kurulun ve genel kurulda yapılan seçimlerin iptalinde davacının hukuki bir yararı kalmamıştır. Mahkeme tarafından kayyım atanmasının temel gerekçesi yeniden seçimlerin yapılması için genel kurulu toplantıya çağırılması ve seçimler yapıncaya kadar sendikanın yönetilmesidir. Tüzel kişiliği sona eren bir sendika açısından kayyım atanmasının koşulları da oluşmamıştır.

XI- ŞUBE OLAĞANÜSTÜ GENEL KURULUN İPTALİ

1) KARAR METNİ

“Uyuşmazlık, şube olağanüstü genel kurulunun iptali istemine ilişkindir....

Somut uyuşmazlıkta dava dışı ... isimli kişinin genel kurula katılıp oy kullanmasının hukuka aykırı olduğu iddiası ile genel kurulun iptali talep edilmektedir. Dosya içeriğinden ... isimli kişinin mahalli idareler seçimlerinde adaylık için kamu görevinden ayrılma talebinde bulunduğu, Millî Eğitim Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'nün 24.11.2023 tarihli onayıyla kamu görevinden ayrılmasının uygun görüldüğü, aday olamadığı için kamu görevine dönme talebinde bulunduğu ve bu talebin Bakanlık tarafından 06.02.2024 tarihinde onaylandığı anlaşılmaktadır.

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 36. maddesi atfı ile uygulanması gereken 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 18. maddesi gereğince mahalli idareler seçimlerinde adaylık için kamu görevinden ve sendika yöneticiliği görevinden ayrılmak gerektiği, ... isimli kişinin de 24.11.2023 tarihinde kamu görevinden ayrıldığı, 4688 sayılı Kanun'un 14. maddesi gereğince kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmek yahut üyeliğin devamı için kamu görevliliğinin devam etmesi gerektiği, 4688 sayılı Kanun'un 16/5 hükmü gereğince kamu görevinden ayrılma ile sendika üyeliğinin de sona ereceği, adaylık süresince sendika üyeliğinin askıda olmasının söz konusu olmadığı tartışmasızdır. Bu itibarla, ... isimli kişinin genel kurula katılamayacağı yönündeki tespit sonucu itibarıyla isabetlidir.

Bununla birlikte; sadece bir kişinin, dava konusu Genel Kurula katılması nın hatalı olduğunun tespit edilmesine göre, sadece bir oyluk değişimin etkilediği

zorunlu organ üyeliği seçimine dair genel kurul kararlarının iptaline karar verilmesi gerekirken, Genel Kurulun tamamen iptal edilmesi doğru olmamıştır. Bu itibarla sadece Şube Başkanı seçimi ile Yönetim Kurulu'nun 6 ve 7. sıra yedek üyeliği seçimlerine ilişkin iptal kararı verilmesi gerektiği nazara alınmalıdır.

Belirtmek gerekir ki oluşan sonuca göre Şube Yönetim Kurulunun aynı Genel Kurulda seçilen altı üyesi bakımından bir iptal kararı verilmediğinden, davacının Şubeye kayyım tayini isteminin de reddine karar verilmelidir.

Anulan hususlar gözetilmeksizin eksik inceleme ile yazılı şekilde hüküm tesisi hatalıdır. 4688 sayılı Kanun'un 11. maddesi atfı ile uygulanması gereken 6356 sayılı Kanun'un 15. maddesi gereğince hükümlerin bozulmak suretiyle ortadan kaldırılması ve aşağıdaki gibi karar verilmesi gerekmiştir.”⁴⁹

2) DEĞERLENDİRME

Davacı vekili dava dilekçesinde; ... Genel Merkezi tarafından 13.01.2024 tarihinde yapılmak üzere ... Şubesi zorunlu organ üyeliklerinin seçimi için Olağanüstü Genel Kurul kararı alındığını, seçim sürecinde iki liste hâlinde başkan aday olarak başvuru yapıldığını ve seçim sonucunda bir oy farkla ...'ın başkan seçildiğini, 13.01.2024 tarihinde yapılan Olağanüstü Genel Kurul seçiminde ... adlı eski üyenin oy kullanmış olduğunu ve bu durumun seçimin sonucunu doğrudan etkilediğini, oysa söz konusu kişinin 13.01.2024 tarihinde sendika üyesi olmadığını bu kişinin 31.03.2024 tarihli yerel seçimlerinde aday aday olmak amacıyla 20.11.2023 tarihinde memuriyetten istifa ettiğini, memur dahi olmayan bir kimsenin sendikaya üye olmasının söz konusu olamayacağını ileri sürmüştür.

İlk Derece Mahkemesi, ...'un 2024 yerel seçimlerinde aday olmak için dava konusu Olağanüstü Genel Kurul tarihinde sendika üyesi olmadığı (gerek istifa gerekse de üyeliğin askıda kalması suretiyle) ve söz konusu Olağanüstü Genel Kurulda oy kullanmasının hukuka aykırı olduğu, adayların aralarındaki farkın bir oy olduğu, bu nedenle ...'un oy kullanmasının seçim sonuçlarını değiştirebilecek bir durum olduğu, diğer iddiaların ispat edilemediği gerekçesiyle davanın kabulü ile

49 Y9HD., 16.04.2025, E. 2024/2928, K. 2025/3446.

davalı Sendikanın Ordu şubesinde 13.01.2024 tarihinde gerçekleştirilen Olağanüstü Genel Kurulun iptaline ve Şubeye kayyım tayinine karar verilmiştir.

İlk Derece Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararına karşı istinaf başvurularının Bölge Adliye Mahkemesi tarafından esastan reddine karar verilmiştir.

Yargıtay’a göre ise, “*Bununla birlikte; sadece bir kişinin, dava konusu Genel Kurula katılmasının hatalı olduğunun tespit edilmesine göre, sadece bir oyluk değişimin etkilediği zorunlu organ üyeliği seçimine dair genel kurul kararlarının iptaline karar verilmesi gerekirken, Genel Kurulun tamamen iptal edilmesi doğru olmuştur. Bu itibarla sadece Şube Başkanı seçimi ile Yönetim Kurulu’nun 6 ve 7. sıra yedek üyeliği seçimlerine ilişkin iptal kararı verilmesi gerektiği nazara alınmalıdır. Belirtmek gerekir ki oluşan sonuca göre Şube Yönetim Kurulunun aynı Genel Kurulda seçilen altı üyesi bakımından bir iptal kararı verilmediğinden, davacının Şubeye kayyım tayini isteminin de reddine karar verilmelidir.*”

Kanaatimce sendika üyeliği sona eren ve genel kurula katılması mümkün olmayan bir kişinin genel kurula katılmış olması tek başına genel kurulu hukuka aykırı hale getirmez. Pek önemsiz ve sonuca etkisi olmayan usulsüzlükler de iptal gerekçesi olmamalıdır.⁵⁰ Yargıtay da bugüne kadar ele aldığı bir çok olayda seçim sonuçları arasındaki farkı esas alarak hukuka aykırılığın seçim sonuçlarını etkileyecek nitelikte olup olmadığına karar vermektedir:

“... 20.08.2011 tarihli olağan genel kurul seçim sonuçlarına göre, kazanan ve kaybeden liste arasında en az 7-8 oy farkı bulunduğu nazara alındığında, iki denetleme kurulu üyesinin tabii delege olarak seçime katılımının sonuca etkili olmadığı da açıktır. Anılan gerekçelerle, 20.08.2011 tarihli olağan genel kurulun iptali istemine yönelik birleşen davanın da reddine karar verilmesi gerekirken, olağan genel kurulun da iptaline karar verilmesi hatalıdır.”⁵¹

“Kanun veya tüzük hükümlerine aykırı olarak genel kurul ve seçim yapılması” veya “seçim sonuçlarını etkileyecek ölçüde bir usulsüzlük ya da kanuna aykırı uygulama” durumunda bu işlemlerin veya genel kurulun iptaline gidilebilir (STİSK m.15/2). Genel kurulda alınan diğer kararlarda eğer lehte ve aleyhte kullanılan oy-

50 Sur, 128.

51 Y22HD, 24.01.2014, 746/833.

lar arasındaki fark birden fazla ise genel kurulun veya genel kurulda alınan kararların iptaline karar verilmesi doğru değildir.⁵² Bu nedenle ilk derece mahkemesinin bu doğrultuda araştırma yapmadan genel kurulu iptal etmesi ve Bölge Adliye Mahkemesinin bu sonucu yerinde görmesi isabetli değildir.

Acaba yönetim kurulu seçiminin bir oy fark bulunduğu için sadece başkan ve 6. ve 7. Sıradaki yedek üyeler yönünden iptal edilmesi ve diğer üyeler bakımından hukuka uygun olduğunun kabul edilmesi yerinde midir?

Kanaatimce yönetim kurulu seçimi bütün olarak ele alınmalı, seçimin bazı üyeler bakımından geçerli olduğu ve bazı üyeler bakımından iptali yönünde değerlendirilmemelidir. Sendikanın başkanı da yönetim kurulunun bir üyesidir. Bu nedenle Yargıtay'ın genel kurulun iptalinin hukuka aykırı bulan görüşünün isabetli olduğu kanaatindeyim. Ancak yönetim kurulu seçiminin bir bütün olarak değil sadece başkan ve iki üye bakımından iptalinin diğer üyeler bakımından ise hukuka uygun olduğunun kabul edilmesinin ise isabetli olmadığı düşüncesindeyim.

XII- SENDİKA YÖNETİM KURULUNUN ŞUBE KAPATMA KARARININ İPTALİ

1) KARAR METNİ

“III. İLK DERECE MAHKEMESİ KARARI

İlk Derece Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; yapılan her genel kurulun, o genel kurulda seçilen yönetim kuruluna görev ve (varsa) yetki verdiği, 2006 tarihli 1. Olağan Genel Kurul toplantısında verilen yetkinin devam ettiğinden söz edilemeyeceği, 10.11.2023 tarihinden önceki genel kurulda yönetim kuruluna yetki verildiğinin de iddia edilmediği gerekçesiyle davanın kabulüne karar verilmiştir.

IV. İSTİNAF

İlk Derece Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararına karşı süresi içinde davalı vekili tarafından istinaf başvurusunda bulunulması üzerine Bölge

⁵² Narmanlıoğlu, 138; Sadece hukuka aykırı olan genel kurul kararının iptaline karar verilmelidir. Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 75.

Adliye Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; İlk Derece Mahkemesi kararının isabetli olduğu gerekçesiyle başvurunun esaslan reddine karar verilmiştir.

V. TEMYİZ

Uyuşmazlık, Sendika Yönetim Kurulu kararının iptali istemine ilişkindir....

2. Somut uyuşmazlıkta açılan dava; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 43. maddesi atfı ile uygulanan 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 83. maddesine dayalı sendika yönetim kurulu kararının iptali davasıdır. Bu itibarla Mahkemece dava konusu sendika yönetim kurulu kararının iptaline karar verilmesi gerekirken, kararın hükümsüz olduğunun tespitine karar verilmesi doğru değildir.

Ne var ki bu hatanın giderilmesi yeniden yargılama yapılmasını gerektirmediğinden 6100 sayılı Kanun'un 370/2 hükmü uyarınca Bölge Adliye Mahkemesi kararının kaldırılması ile İlk Derece Mahkemesi kararının düzeltilerek onanması gerekir.”⁵³

2) DEĞERLENDİRME

Yargıtay'ın kararına konu olan olayda davacı vekili dava dilekçesinde; müvekilinin davalı Sendikanın Antalya şubesi başkanı olduğunu, davalı Sendika Genel Merkez Yönetim Kurulunun 10.11.2023 tarihli kararı ile Sendikanın Antalya Şubesinin Antalya 1 No.lu Şubeye dönüştürüldüğünü, 1. Nolu Şubenin Yönetim Kurulunun ortadan kaldırılan Antalya şubesinin seçilmiş yönetim kurulu üyelerinden oluşturulduğunu, bu karara bağlı olarak Antalya 2 ve Antalya 3 No.lu Şubelerin kurulduğunu, 10.11.2023 tarihli ve 1219 sayılı Sendika Yönetim Kurulu kararının ve buna bağlı görevlendirme işlemlerinin hükümsüzlüğünün tespitine karar verilmesini talep etmiştir.

İlk Derece Mahkemesi, yapılan her genel kurulun, o genel kurulda seçilen yönetim kuruluna görev ve (varsa) yetki verdiği, 2006 tarihli 1. Olağan Genel Kurul

53 Y9HD., 22.05.2025, E. 2025/3779, K. 2025/4700. (Aynı yönde Y9HD., 03.07.2025, E. 2025/4878, K. 2025/5738.

toplantısında verilen yetkinin devam ettiğinden söz edilemeyeceği, 10.11.2023 tarihinden önceki genel kurulda yönetim kuruluna yetki verildiğinin de iddia edilmediği gerekçesiyle davanın kabulüne karar verilmiştir. Bölge Adliye Mahkemesi İlk Derece Mahkemesi kararının isabetli olduğu gerekçesiyle başvurunun esaslan reddine karar verilmiştir.

Yargıtay 'a göre

“Somut uyuşmazlıkta açılan dava; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 43. maddesi atfı ile uygulanan 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 83. maddesine dayalı sendika yönetim kurulu kararının iptali davasıdır. Bu itibarla Mahkemece dava konusu sendika yönetim kurulu kararının iptaline karar verilmesi gerekirken, kararın hükümsüz olduğunun tespitine karar verilmesi doğru değildir. Ne var ki bu hatanın giderilmesi yeniden yargılama yapılmasını gerektirmediğinden 6100 sayılı Kanun’un 370/2 hükmü uyarınca Bölge Adliye Mahkemesi kararının kaldırılması ile İlk Derece Mahkemesi kararının düzeltilerek onanması gerekir.”

4688 sayılı Kanunun 7/1,j maddesine göre “Sendika şubelerinin nasıl kurulacağı, görev ve yetkileri, genel kurulların toplantılarına ve kararlarına ilişkin usul ve esaslar ile sendika genel kurulunda şubelerin temsil şekli”, sendikanın tüzüğü ile belirlenir. 4688 sayılı Kanunun 18/5. maddesine göre de sendika şubeleri en az 400 üye ile kurulur. Sendika tüzüğü ile bu sayının yükseltilebilmesi ve başka koşulların öngörülebilmesi mümkündür.

4688 sayılı Kanunda genel kurulun şube kapatma konusunda yönetim kuruluna yetki verip veremeyeceğine ilişkin düzenleme yoktur. 6356 sayılı Kanunun 11/1, h maddesinde genel kurulun görevleri arasında “Şube açma, birleştirme veya kapatma, bu konuda tüzükte belirlenen esaslar doğrultusunda yönetim kuruluna yetki verilmesi” sayılmıştır.⁵⁴

Kanaatimce en üst kararları alma yetkisine sahip olan sendika genel kurulu tüzükte belirlenen esaslara aykırı olmamak üzere şube kapatma kararı alabilir veya bu konuda tüzüğe aykırı olmamak kaydıyla yönetim kuruluna yetki verebilir. Genel

54 Ekmekçi/Yiğit, 115; Narmanlıoğlu, 136; Sur, 130; Şahlanan, 136; Öktem Songu/İmancı, 96.

kurul tarafından sendika yönetim kuruluna yetki 2006 yılında verilmiştir. Kararda sendika genel kurulunun 2006 yılında yapılan genel kurulda aldığı kararın içeriği yoktur. Eğer genel kurul şube açma ve kapatma yetkisini bir genel kurul döneminde kullanılmak üzere vermişse Yargıtay'ın kararı isabetlidir. Ancak yetkinin süreli olarak verilmediği hallerde bu yetkisinin her genel kurulda ayrıca verilmesi gerektiğine ilişkin görüşün açık bir yasal dayanağı yoktur. 4688 sayılı Kanunun 12/h bendine göre genel kurulun "Sendika şubesi açma, şubeleri birleştirme veya kapatma; sendika şubesi açma ve başlangıçtaki kuruluş şartlarını kaybeden şubeleri kapatma konularında yönetim kuruluna yetki" verebileceği düzenlenmiştir. 6356 sayılı Kanunun 11/1, h maddesinde de genel kurulun görevleri arasında "Şube açma, birleştirme veya kapatma, bu konuda tüzükte belirlenen esaslar doğrultusunda yönetim kuruluna yetki verilmesi" sayılmıştır. Sendikanın Tüzüğü'nün 17. maddesinde de "Sendika şubesi açma, şubeleri birleştirme veya kapatma; sendika şubesi açma ve başlangıçtaki kuruluş şartlarını kaybeden şubeleri kapatma konularında yönetim kuruluna yetki verme" hükmü ile Kanun düzenlemesi tekrar edilmiştir. Burada da yetkiye süre sınırlaması getirilmemiştir. Sendika yönetim kurulunun görevlerini düzenleyen Tüzüğü'nün 21. maddesine göre de sendika yönetim kurulu "(ğ) Merkez Genel Kurulunun verdiği yetki uyarınca sendika şubesi açılmasına karar verir."

Sonuç olarak 2006 yılında yapılan genel kurul toplantısında sendika yönetim kuruluna verilen yetki bir süre sınırlamasına tabi tutulmuşsa Yargıtay'ın kararı isabetlidir. Bu durumda ilk derece mahkemesinin yönetim kurulu kararının hükümsüzlüğü yerine iptaline karar vermesi gerekirdi. Ancak böyle bir sınırlama genel kurul kararında yoksa yönetim kuruluna verilen yetkinin aksi yönde alınacak bir karara kadar geçerli olduğu kanaatindeyim.

XIII- SENDİKA DİSİPLİN KURULU KARARININ İPTALİ

1) KARAR METNİ

"Uyuşmazlık, davacının 12 ay süreyle sendika üyeliğinden çıkarılmasına ilişkin sendika disiplin kurulu kararının iptali istemine ilişkindir..."

4688 sayılı Kanun'un 16/4 hükmünde yer alan "Üyenin, sendikadan çıkarılma kararı sendika merkez genel kurulunca alınır" düzenlemesinin hem

üyelikten kesin çıkarılma hem de üyelikten geçici çıkarılma kararı verilmesi durumunda uygulanması gerektiğinin, buna mukabil somut uyuşmazlıkta üyelikten geçici çıkarılma kararının Sendika Disiplin Kurulunca verildiğinin anlaşılmasına göre Mahkemece davanın kabulüne karar verilmesinde bir isabetsizlik bulunmamaktadır.

Somut uyuşmazlık hâkimlik mesleğinin gerektirdiği hukuki bilgiyle çözümlenmesi gereken nitelikte olduğundan 6100 sayılı Kanun'un 266. maddesine aykırı olarak İlk Derece Mahkemesince bilirkişi raporu alınması hatalı ise de bu durum sonuca etkili görülmediğinden eleştiri ile yetinilmiştir.

*Temyizen incelenen karar, tarafların karşılıklı iddia ve savunmalarına, danyandıkları belgelere, uyuşmazlığa uygulanması gereken hukuk kuralları ile hukuki ilişkinin nitelendirilmesine, dava şartlarına, yargılama ve ispat kuralları ile kararda belirtilen gerekçelere göre usul ve kanuna uygun olup davalı vekilince temyiz dilekçesinde ileri sürülen nedenler kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.*⁵⁵

2) DEĞERLENDİRME

Yargıtay kararına konu olan olayda, Davacı vekili dava dilekçesinde; müvekkilinin, davalı Sendikanın İstanbul 3 No'lu Şubesi'nin kuruluşundan beri başkanlığını yaptığını, sendika merkez disiplin kurulunun 21.03.2024 tarih ve 38 sayılı kararı ve sendika aracını kişisel çıkarı ve menfaati doğrultusunda kullanarak Sendikayı zarara uğrattığı gerekçesiyle, hakkında "12 ay süreyle üyelikten çıkarma cezası" verildiğini, kararın, merkez yönetim kurulunun 20.04.2024 tarih ve 1611 sayılı kararıyla onaylanarak davacıya 27.04.2024 tarihinde tebliğ edildiğini, Disiplin Kurulu'nun 21.03.2024 tarih ve 38 sayılı kararının tedbiren durdurulmasına, yargılama sonucunda iptaline, müvekkilinin, sendika üyeliğinin devamına karar verilmesini talep etmiştir.

İlk Derece Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; davacı hakkında tesis edilen cezanın hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle davanın kabulüne karar verilmiştir.

55 Y9HD., 19.06.2025, E. 2025/4152, K. 2025/5218.

İlk Derece Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararına karşı süresi içinde davalı vekili tarafından istinaf başvurusunda bulunulması üzerine Bölge Adliye Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile başvurunun esastan reddine karar verilmiştir.

Yargıtay’a göre ise “4688 sayılı Kanun’un 16/4 hükmünde yer alan “Üyenin, sendikadan çıkarılma kararı sendika merkez genel kurulunca alınır” düzenlemesinin hem üyelikten kesin çıkarılma hem de üyelikten geçici çıkarılma kararı verilmesi durumunda uygulanması gerektiğinin, buna mukabil somut uyuşmazlıkta üyelikten geçici çıkarılma kararının Sendika Disiplin Kurulunca verildiğinin anlaşılmasına göre Mahkemece davanın kabulüne karar verilmesinde bir isabetsizlik bulunmamaktadır.”.

Sendika üyeliğinden geçici çıkarma disiplin organlarının veya yönetim kurullarının üyelik haklarını bir süreliğine askıya alma kararıdır.⁵⁶ Bu karar, üyenin sendika içi haklarını sınırlayabilir/askıya alabilir ama üyelik statüsünü kaldırmaz. Sendika üyeliğinden çıkarma ise gerçek üyelik sonlandırma işlemidir.⁵⁷ Sendika üyeliğinden çıkarma sendikanın disiplini sağlayabilmek amacıyla uyguladığı en ağır yaptırımdır.⁵⁸ Üyelikten geçici olarak çıkarma cezasında, üyenin cezalandırılması amaçlanmakta ve üyenin geçici bir süre içerisinde üyelikten doğan haklarının kullanamaması sonucunu doğuran bir karar alınmaktadır.⁵⁹ (Tıpkı kopya çeken öğrencinin bir dönem uzaklaştırılması gibi. Bu durumda da öğrencilik sıfatı sona ermez)

4688 sayılı Kanuna göre “Üyenin, sendikadan çıkarılma kararı sendika merkez genel kurulunca alınır. Çıkarma kararı, çıkarılana ve işverene yazı ile bildirilir. Çıkarma kararına karşı üye, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde görevli iş mahkemesine itiraz edebilir. Mahkeme iki ay içinde kesin karar verir. Üyelik, çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar sürer.”. Üyelikten çıkarma cezası ancak genel kurul tarafından verilebilir, bu yetki başka bir organa devredilemez.⁶⁰

Üyelikten geçici çıkarma başka bir ifade ile üyeliğin belirli süreyle askıya alınması üyelikten çıkarmadan bağımsız bir cezadır. Önemle vurgulamak gerekir ki

56 Öktem Songu/İmancı, 174.

57 Şahlanan, 224;

58 Öktem Songu/İmancı, 171.

59 Öktem Songu/İmancı, 174.

60 Korkusuz, 55.

üyelikten geçici çıkarma cezası genel kurul tarafından üyelikten çıkarma cezası verilinceye kadar geçecek süre için bir tedbir değildir. Sürenin sonunda üyelik yeniden tüm hüküm ve sonuçları ile birlikte aktif hale gelir. Tüzüğe göre üyelikten geçici çıkarma cezasının verildiği hallerde aynı eylem için ayrıca genel kurul tarafından üyelikten çıkarma cezası verilemez. Başka bir ifade ile aynı eylem için ikinci kez ceza uygulanamaz.

Acaba disiplin kurulu üyelikten çıkarma kararının genel kurul tarafından alınacağı tarihe kadar tedbir olarak üyeliği askıya alabilir mi?

Yargıtay bu soruya isabetli olarak olumsuz cevap vermiştir:

“4688 sayılı Kanun’un 16 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında açık bir şekilde düzenlendiği üzere; üyenin, sendikadan çıkarılma kararı sadece sendika merkez genel kurulunca alınabilecektir. Çıkarma kararına karşı sendika üyesinin görevli iş mabkemesine itiraz imkânı bulunduğundan, karara itiraz edilmesi durumunda mahkemeye iki ay içinde kesin bir şekilde karar verilecektir. Bununla birlikte sendika üyeliği, çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar devam edecektir.

Görüldüğü üzere sendika genel kurulu tarafından üyelikten çıkarılma kararı verilmesi ihtimalinde dahi sendika üyeliği, çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar sürecektir. Bu itibarla; çıkarılma kararı kesinleşmeden, bu tarihten daha önce sendika üyeliğinden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerinin ortadan kaldıracak şekilde, üyeliğin askıya alınmasına karar verilmesi hukuka aykırıdır. İlk Derece Mahkemesince davanın kısmen kabulü ile Genel Merkez Yönetim Kurulunun 09.12.2022 tarihli ve 88 sayılı kararının davacının sendika üyeliğinin Genel Kurul kararına kadar askıya alınmasına dair kısmının iptaline ve fazlaya dair istemin reddine karar verilmesi gerekirken yazılı şekilde hüküm tesisi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”⁶¹

Yargıtay 2008 yılında verdiği bir karar da disiplin kurulu tarafından verilen geçici çıkarma cezasını ölçülü olmadığı için iptal etmiştir:

“Davacının şube başkanı olduğu ve yöneticilik görevinden disiplin kurulu kararıyla geçici olarak uzaklaştırıldığı, iptali istenen genel disiplin kurulu

61 Y9HD., 07.03.2024, E. 2024/3430, K. 2024/4381.

kararından anlaşılmaktadır. Görevden uzaklaştırma, 6 aylık süre ile sınırlandırılmış olduğundan karar Sendika Tüzüğüne dolayısıyla Yasa'ya uygundur.

Dosyadaki bilgi ve belgeler birlikte değerlendirilip disiplin cezasına neden olan olayları incelendiğinde; davacının şube başkanı olarak görev yaptığı sırada sendika üyesi ve yöneticilerden borç para aldığı, istenildiğinde ise; davacının borç veren kişilerin yakınlarının işe alındığı, verilen paraların bunlara sayılması gerektiğini söyleyerek ödemediğini saptanmıştır. Bu durumda davacının kendisine yükletilen disiplin suçunu, şube başkanlığı nüfuzunu kullanarak işlediği sabit olduğundan genel disiplin kurulunun geçici olarak yöneticilik görevinden ihraç etmesi de ölçülülük ilkesine uygundur. Açıklanan nedenlerle davanın reddi gerekir iken kabul hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”⁶²

Yargıtay 2023 yılında bir başka kararında disiplin kurulu tarafından verilmiş olan bir cezayı orantılı olmadığı gerekçesiyle iptal etmiş ve cezasının disiplin kurulu tarafından verilmiş olmasını bir iptal nedeni olarak değerlendirmemiştir:

“5. Belirtmek gerekir ki seçimle göreve gelmiş olan, genel denetleme kurulu üyesi olan davacıya verilecek görevden uzaklaştırma cezasının süresinin ölçülü tayin edilmesi de bir zorunluluktur. Bu husus sendikaların işleyişinin demokrasi esasların aykırı olamayacağına dair Anayasa'nın 51 inci maddesinin de bir gereğidir.

6. Somut olayda ise davacının tespit edilen eylemi neticesinde dava konusu karar ile görevden uzaklaştırma cezası verilmiş ise de bu cezanın en üst sınırdan verilmesinin ölçülü olmadığı açıktır. Açıklanan bu maddi ve hukuki olgulara göre davanın kabulü ile disiplin cezasının iptaline karar verilmesi gerekirken, yanılıklı değerlendirme ile yazılı şekilde hüküm tesisi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”⁶³

Yargıtay'ın aynı yönde bir başka kararı da şöyledir:

“Disiplin kurulu kararında süre belirtilmeden, ilk olağan genel kurul tarihine kadar görevden uzaklaştırma kararı verilmiştir. Uzaklaştırma 2007 yılında

62 Y9HD., 6.03.2008, E. 2008/2700; K. 2008/3801.

63 Y9HD., 09.11.2023, E. 2023/18051, K. 2023/17105.

yapılan Sendika Genel Kurulu sonrasında sendika tüzüğüne göre yeniden Genel Kurul toplanacağı (toplandığı) Şubat-2011 tarihine kadar geçecek bir süreyi kapsamaktadır. Yukarıda açıklandığı üzere üyelikten geçici çıkarma cezasını gerektiren fiillerin kurul üyeleri tarafından işlenmesi durumunda verilebilen (davacıya yönetmelik 26/a ve 25/b uyarınca verilen) bu cezayı, uzun süreli görevden uzaklaştırma olarak (kurul üyesi) şube genel sekreterine verilmesi üyelikten çıkarma niteliğindedir.”⁶⁴

Görüldüğü üzere her iki kararda da geçici üyelikten çıkarma cezasının disiplin kurulu tarafından verilmiş olması bir iptal gerekçesi olarak gösterilmemiştir.

Sonuç olarak üyeliğin belirli süreli askıya alınması cezası ancak sendika tüzüğünde öngörülen hallerde disiplin kurulu tarafından verilebilir.⁶⁵ Üyelikten geçici olarak çıkarma teknik olarak üyelikten çıkarma değildir. Bu cezanın bağımsız bir ceza olması nedeniyle aynı eylem için ayrıca üyelikten çıkarma cezası verilemez. Disiplin kurulunun kararına karşı açılan davada mahkeme üyeliğin askıya alınması cezasını gerektiren bir eylemin varlığını, buna ilişkin cezanın tüzükte öngörülüp öngörülmediğini ve verilen cezanın ölçülü olup olmadığını⁶⁶ denetlemek zorundadır.⁶⁷ Somut olayda on iki aylık bir sürenin iddia edilen disiplin cezası açısından ölçülü olup olmadığı değerlendirilmelidir.⁶⁸ Üyelikten geçici çıkarma cezasında açıkça bir süre öngörülmemiş ya da ölçülü/makul olmayan bir süre belirtilmişse çıkarmanın geçici olmadığı kabul edilmelidir.⁶⁹

IVX- SOSYAL DENGİ SÖZLEŞMESİ AİDATI

1) KARAR METNİ

“Uyuşmazlık; 4688 sayılı Kanun’un 32. maddesi uyarınca, taraflar arasında imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 yıllarını kapsayan 3. Dönem Toplu

⁶⁴ Y9HD., 22.01.2013, E. 2013/1870, K. 2013/2516.

⁶⁵ Sur, 142; Ekmekçi/Yiğit, 159; Öktem Songu/İmancı, 174.

⁶⁶ Disiplin cezalarında “suça göre cezanın oransallığı” ile ilgili bakınız: Şahlanan, 169.

⁶⁷ Öktem Songu/İmancı, 114.

⁶⁸ Şahlanan, 173.

⁶⁹ Öktem Songu/İmancı, 174; Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 94; Ekmekçi/Yiğit, 160.

Sözleşmesinin 1. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı ünvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alınması halinde sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanacaklarına ilişkin hükmünün, Danıştay 11. Dairesi tarafından iptal edilmesi ve 4. Döneme ilişkin sözleşmede de yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi nedeniyle, sözleşmeden yararlanmak isteyen personelin sosyal denge tazminatından kesilerek davalı Sendikaya ödenen aidatların iadesi istemine İlişkindir.

Temyiz olunan Bölge Adliye Mahkemesi kararında belirtilen gerekçeye, İdarenin düzenleyici işlemi niteliğindeki bahse konu toplu sözleşme hükmünün iptal edilmesi nedeniyle, bu kapsamda yapılan ödemelerin sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre iadesinin gerektiğinin anlaşılmasına, bilirkişi tarafından davacının yaptığı ödemelerin ne kadarının sendika üyelik aidatı, ne kadarının sosyal denge tazminatı alan personellerden kesilen dayanışma aidatı olduğunun belirlenmiş olmasına göre, davalı vekilinin temyiz itirazlarının reddi ile usul ve yasaya uygun bulunan kararın onanmasına karar vermek gerekmiştir.”⁷⁰

2) DEĞERLENDİRME

25.08.2017 tarihli ve 30165 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 yıllarını Kapsayan 4. Dönem Sözleşmesinin 4. bölümünün 1. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı ünvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.” maddesi hakkında açılan davada, Danıştay 11. Dairesinin sosyal denge sözleşmesine taraf olan sendikanın dışında kalan sendika üyesi olan ve hiçbir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında farklı oranlar üzerinden ödenti (aidat) alınmasına ilişkin hükümlerin, sosyal denge tazminatının ödenmesinde aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında

70 Y3HD., 06.02.2025, E.2024/328, K. 2025/675.

ayrım yaratacağından düzenlemede hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. 2016 ve 2017 yıllarını kapsayan toplu sözleşmenin aynı maddesinin iptaline ilişkin olarak açılan davada da Danıştay 11. Dairesinin 2016/1698 E., 2017/6525 K. sayılı ilamıyla üyelerden hiçbir şekilde dayanışma aidatı alınamayacağı hususunun, kesin olarak karara bağlanarak bu konudaki düzenlemeyi iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası Başvurusunda şu kararı vermiştir (Başvuru Numarası: 2020/17953):⁷¹

“4688 sayılı Kanun’un 32. maddesine göre sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin esaslar ilgili belediye ve il özel idaresi ile en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılacak sözleşmeyle belirlenecektir. Olayda en çok üyesi olan başvuru Sendika ile belediye arasında toplu sözleşme süresince geçerli olmak üzere Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme imzalanmıştır. Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme ‘ye göre başvuru Sendikaya, sosyal denge tazminatından yararlanmak isteyen ve sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı ünvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar aidat alabilme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla en çok üyesi olan Sendikanın üyesi olanlarla olmayanlara sosyal denge tazminatından yararlandırılması hususunda farklı muamele yapıldığı ilk bakışta anlaşılabilir niteliktedir. Bu bağlamda durumları benzer olan kamu görevlileri arasında sosyal denge tazminatı yönünden farklılık yaratıldığının ortaya konulduğu kabul edilmelidir.

59. Farklı muamelenin varlığının ortaya konulmasından sonra bunun nesnel ve makul bir sebebe dayanıp dayanmadığına bakılmalıdır. Başvuru; olayda farklı muamelenin sebebinin kanun koyucunun sendika üyesi olunması konusunda teşvik edici bir düzenleme getirmesi olduğunu, objektif nedene gelindiğinde ise daha az aidat ödeyerek sosyal denge tazminatından yararlanılmasının, sendikaya üye olunmasında fiili bir teşvik yaratacağını ileri sürmüştür. İDDK kararında yer alan azlık görüşünde de düzenlemenin sözleşme serbestisi çerçevesinde taraf sendikaya tanınan hukuksal bir imkân olduğu vurgulanmıştır (bkz. § 11).

71 R.G. 12.6.2025/32924.

60. Bu durumda toplu sözleşmenin tarafı sendikaya üye olanlarla olmayanlar arasındaki farklı muamelenin sendikalaşmayı teşvik amacı taşıyan nesnel ve haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığı; nesnel ve haklı sebebe dayanıyorsa bu farklı muameleyle anılan sendikaya üye olmayanlara yüklenen külfetin orantılı olup olmadığı hususlarının ortaya konulması gerekmektedir. Ancak eldeki başvuruya bakıldığında mahkemelerce salt farklı oranlar üzerinden aidat alınmasının eşitsizliğe neden olacağı belirtilmiş; bu durumun nesnel ve haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığı ve orantılı olup olmadığı hususları tartışılmamıştır. Bu koşullarda mahkemelerin Anayasa'nın 10. maddesine uygun bir inceleme yapmadıkları değerlendirilmiştir.

61. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 51. maddesinde düzenlenen sendika hakkıyla bağlantılı olarak Anayasa'nın 10. maddesinde güvence altına alınan ayrımcılık yasağının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.⁷²

Yargıtay 3. Hukuk Dairesinin kararı, Danıştayın iptal kararı ve Anayasa Mahkemesinin ihlal kararları sonucunda kesilen aidatın iadesine ilişkindir. Hukuki dayanağını kaybeden ödemenin iadesine karar verilmiş olması isabetlidir.

72 Aynı konuda Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası ve Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası başvurusu (Başvuru Numarası: 2021/20270 Karar Tarihi: 1/10/2025.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Aktay** Ahmet Nizamettin/ **Özdemir Ertürk** Olgu, Toplu İş Hukuku, 4.B., Ankara 2024.
- Akyiğit** Ercan, Toplu İş Hukuku, 5.B., Ankara 2024.
- Akyiğit** Ercan, Toplu İş Hukuku.
- Arıcı** Kadir, Demokratiklik ve Hukuka Uygunluk Açısından Sendika Şube Genel Kurulları, Kamu-İş, C.9, S.1, 2007.
- Arıcı** Kadir, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Düzenine Dair Değerlendirmeler, KamuTürk Dergisi, C.1, S.1.
- Arıcı** Kadir, Türk İş Hukuku II Toplu İş İlişkileri Hukuku, Ankara 2022.
- Başbuğ** Aydın, Sendika Genel Kurulu, Ankara 2022.
- CEACR 2025 Türkiye Raporu_TR.pdf**
- Cindemir** Hakan, Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve Örgütlenmesi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.16, S.1.
- Ekin** Ali, Sendikal Kuruluşların İşleyişi ve Denetimi, Ankara 2019.
- Ekmekçi** Ömer/ **Yiğit** Esra, Toplu İş Hukuku, 7.B., İstanbul 2025.
- Erdoğan** Canan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, Ankara 2022.
- Erdoğan** Canan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na Göre Kamu Görevlilerinin Sendikal Güvenceleri, Sicil İş Hukuku Dergisi, S.49, 2023. (Güvence)
- Esener** Turhan/ **Bozkurt Gümrükçüoğlu** Yeliz, Sendika Hukuku, Yenilenmiş 2.B., İstanbul 2017.
- Gülmez** Mesut, Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788'den 4688'e: 1926-2001, Ankara, 2002.

Gülmez Mesut, Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara 1990.

Işıklı Alpaslan, Kamu İşveren Sendikalarına Eleştirel Bir Bakış, Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, C.2, İstanbul 1998.

Işıklı Alpaslan, Türkiye’de Memur Sendikacılığı, Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu, Ankara 1991.

Karaç Serkan Taylan, Sendikalar Hukukuna Yön Veren İlkeler, Ankara 2025.

Keser Hakan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı Prof. Dr. Ali Rıza Okur’a Armağan, C. 20, S.1, 2014.

Kılıçoğlu Mustafa, 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Yorumu, Ankara 2013.

Konak Ceyhun, Kamu Görevlileri Sendikacılığı, İstanbul 2025.

Korkusuz M. Halit, Kamu Görevlileri Sendikaları Hukuku ve Sendikal Faaliyetleri, İstanbul 2022.

Korkusuz M. Refik/ Korkusuz M. Halit, Türk Kamu Görevlileri Sendikalarının Faaliyetleri ve Rol Model Ülkelerin Sendikaları İle Mukayesesi, İstanbul 2022.

Narmanlıoğlu Ünal, İş Hukuku II Toplu İş İlişkileri, 2.B.

Narmanlıoğlu Ünal, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Açısından Sendika Kavramı ve Sendikaların Kuruluş Şartları, A. Can Tuncay’a Armağan, İstanbul 2005.

Öktem Songu Sezgi/ İmancı Berke Kaan, Kamu Görevlileri Sendikaları Hukuku, İstanbul 2025.

Sur Melda, İş Hukuku Toplu İlişkiler, 11.B., Ankara 2024.

Şahlanan Fevzi, Toplu İş Hukuku, İstanbul 2020.

Şanlı Atay Yeliz, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi, Ankara 2021.

Taşkent Savaş, Toplu İş İlişkileri Açısından Yargıtay'ın 1998 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, İstanbul 2000.

Tuncay A. Can, Azınlığın Sendika Genel Kurulunu Olağanüstü Toplantıya Çağırma Hakkı Sınırsız Mıdır? Prof.Dr. Metin Kutsal'a Armağan, İstanbul 1998.

Tuncay Aziz Can/ Savaş Kutsal Burcu/ Bozkurt Gümrükçüoğlu Yeliz, Toplu İş Hukuku, 9.B., İstanbul 2025.

Tuncay Can, Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.9, S.157.

Uçkan Hekimler Banu, Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Paradoksu: Güçlü Sendikacılık mı, Bağımlı Sendikacılık mı? Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, S.84, 2023.

Yücel Bodur Mehtap / Başbuğ Aydın, Sendika Genel Kurul Kararlarının Hukuki Niteliği ve Buna Bağlı Sonuçlar, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.5, S.1, Nisan 2020, Arş.Gör.Ceren Damar Şenel Armağanı C.I, Ankara 2020.

I. OTURUM MÜZAKERELERİ

Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ / Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

Ben bir iki konuda görüşlerimi dile getirmek istiyorum. Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı'nda çalışan kamu görevlileriyle ilgili olarak Dairemiz somut norm denetimi için düzenlemeyi Anayasa Mahkemesi'ne intikal ettirmişti. Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca itiraz yoluyla bir kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğumuzda 5 ay beklememiz gerekiyor. Anayasa'ya göre bu süre geçtikten sonra mevcut kanun hükümlerine göre karar verilir. Yaptığımız başvuru 5 aylık süre içinde sonuçlandırılmayınca mevcut kanun hükmünü değerlendirdik. Bu arada Anayasanın 90.maddesine göre temel haklara ilişkin uluslararası sözleşmeler kanun hükmünde ve uygulanma önceliğine sahiptir. Acaba Anayasa'nın 152.maddesinde belirtilen mevcut kanun ifadesinin kapsamına temel haklara ilişkin uluslararası sözleşmeler de girer mi? Bu noktada Anayasa'nın 90.maddesini de dikkate alarak uluslararası sözleşmeyi kanun gibi değerlendirdik ve elimizdeki dosyanın temyiz incelemesini buna göre sonuçlandırdık. Bu kararımız öğretide isabetli bulundu. Daha sonraki başvurularımızda konuyu tekrar değerlendirdik ve bu uygulamadan vazgeçtik. Bu kez mevcut kanun hükmü ifadesinden iptalini istediğimiz kanun hükmünün anlaşılması gerektiği sonucuna vardık. Gerçekten uluslararası sözleşmenin doğrudan uygulanması söz konusuysa o zaman somut norm denetimine başvurmak anlamsız kalmaktadır. Bu durumda Anayasa'nın kurmuş olduğu sistemi de bertaraf etmiş olursunuz. Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlerinin sendika kurmasını yasaklayan hükmün iptali için yaptığımız başvuru Anayasa Mahkemesi tarafından beş ay içinde sonuçlandırılmayınca 4688 sayılı Kanun hükmüne göre karar verdik.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığında ve ceza infaz kurumlarında görev yapan kamu görevlileri ile dekan ve yardımcılarının sendika kurmalarını yasaklayan kanun hükümlerinin Anayasaya aykırılığını Dairemiz Anayasa Mahkemesi'ne intikal ettirmiştir.

Değerli katılımcılar şimdi soru sormak isteyenler varsa el kaldırsın lütfen. Kayıtlara geçmesi açısından mikrofonu alıp kendinizi tanıtmanız gerekiyor.

Soru: Prof. Dr. Melikşah YASİN - İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Kıymetli hocam yöneticilerden sendika üyesi olamayacak yöneticileri açıkladınız. Acaba vekaleten atananlar veya vekaleten görevlendirenlerden bakımından düşünceniz nedir? Vekaletle atananlar hususunda, onlar bakımından sendika üyeliği engel olur mu olmaz mı? Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Böyle güzel ve verimli sempozyum nedeniyle başta Sayın Genel Başkan olmak üzere emeği geçen herkese çok teşekkür ediyorum. Keza sempozyumun isim babası ve organizatörü olarak Sayın Ali Cengiz Köseoğlu hocama da çok teşekkür ediyorum. Geçen yılki toplantılar da son derece verimli oldu ve artık geleneksel hale geldi diye düşünüyorum. Ben de Memur sendikacılığı ya da kamu görevlileri sendikalarına ilişkin özellikle uygulama sorunları hakkında çok şey öğrendim. Fark ettim ki konu sadece iş hukuk değil idare hukukçularıyla birlikte çalışmamız gereken bir alan. Şimdi yanımda bir idare hukuk profesörü Sayın Melikşah Yasin oturuyor. Biz bu işi idare hukukçularıyla beraber götürmemiz lazım. Bu zamana kadar idare hukukçuları bu konuya içinde “sendika” geçiyor diye “bu bizim işimiz değil, iş hukukçularının işidir” diye yeteri kadar eğilmediler. Biz iş hukukçuları da içinde “memur veya kamu görevlisi” geçiyor diye bizim işimiz değil dedik. Anlaşıyor ki bu konu hem idare hukukunun hem de iş hukukunun konusu olup birlikte çalışmamız gerekiyor. Şimdi kimse söz almadığı için ben bundan cesaret alarak korsan tebliğ olmayacak şekilde bir iki konuya değinmek istiyorum.

Birincisi ben geçen yıl Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı’ndaki çalışanların sendika kurma ve sendika haklarına ilişkin kararı incelemiştim. Ben de Yargıtayın kararını çok isabetli bulmuştum. Anayasa Mahkemesinin kararı da bu anlamda hem uluslararası

normlar hem anayasa, hem de sendikacılığın ve örgütlenme hakkının özüne ve ruhuna uygun olarak isabetliydi. Aynı uygulamanın hukuk birliğinin sağlanması bakımından ceza infaz kurumunda çalışanlar yönünden de geçerli olması gerekirdi. Bu konuda da tamamen tebliğ sahibi hocamla aynı düşünüyorum. Yargıtay olarak bu isabetli içtihattan vazgeçildiği, içtihadın devam etmesi halinde kanun hükmünün anlamsız kalacağı gibi değerlendirme yapıldı. Ancak ben bu görüşe katılmıyorum. Zira tam tersine Anayasa'nın 90. maddesinin açık hükmü uluslararası sözleşmenin uygulanmasını emrediyor. Yani bu hükmün askıya alınması değil hükmün emri gereği daha üst bir norm olarak temel hak niteliğindeki uluslararası sözleşmenin uygulanması gerekir. Burada şunu açıkça ifade etmem gerekir ki, temel hak niteliğindeki uluslararası sözleşmenin uygulanması Anayasanın 90'ıncı maddesinin açık emrinin bir gereği olup, uygulamamak bu hükmün askıya alınması anlamına gelir. Elbette ki anayasa mahkemesine başvurmadan önce de başvurduktan sonra da hukuk bir bütündür, hukuku Anayasanın 90 ıncı Maddesi gereği uluslararası normlarla dikkate alınmak suretiyle doğrudan uygulanabilir nitelikte temek haklar varsa, hemen belirtelim ki sendikal hakların ve bu temel hakların içerisinde yer alan bir hak olduğu için uygulanmasını ve içtihadınızın devam etmesinin isabetli olacağının kanaatindeyim.

Diğer bir konu da sayın hocam Yargıtay kararında geçen yönetim kurulu bir disiplin yönetmeliği hazırlayabilir mi? Ya da buna delege seçimleri yönetmeliği hazırlayabilir mi? Bu konular tamamen sendika tüzüğünde düzenlemiş olması gerekiyor. Sendika genel kurulu yetkili olduğu bu konuda diğer konularda olduğu gibi çerçevesini çekmek suretiyle sendika yönetim kuruluna Disiplin Yönetmeliği veya Delege Seçim Yönetmeliği gibi yönetmelikler hazırlama yetkisi verebilir. Normalde Yönetim Kurulu hazırlamış olduğu bu tür yönetmelikleri Sendika Genel Kuruluna sunmalı ve Genel Kurul tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girebilir. Yetki vermiş ise durumu farklı değerlendirmek ve ilk genel kurula sunmak üzere bunun çünkü bir yönetmelik hazırlanması gerekir. Sendika yönetim kurulunun bu konuda yetkisinin olacağı kanaatindeyim. Teşekkür ederim.

**Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Rektörü**

Öncelikle, Sayın Haluk Hocam'a özellikle teşekkür etmek isterim.

Kendisine bu görevin tevdi edilmesi hususunda gösterdiğimiz ısrarın ne kadar isabetli olduğunu, bugün gerçekleştirdiği sunum bir kez daha ortaya koymuştur. Son derece sınırlı bir süre içerisinde, konuya ilişkin çok sayıda ve nitelikli yargı kararını tespit etmiş olması, bunları sistematik bir yaklaşımla analiz ederek bizlerle paylaşması ve kararların hukuki arka planını ayrıntılı biçimde değerlendirmesi gerçekten takdire şayandır. Bu vesileyle, yalnızca şahsım adına değil, Konfederasyonumuz adına da kendisine teşekkürlerimi ifade etmek isterim. Sunumundan son derece istifade ettiğimizi özellikle belirtmek isterim.

Aslında üzerinde değerlendirme yapılabilecek çok sayıda husus bulunmakla birlikte, Konfederasyonumuzun ve bağlı sendikalarımızın değerli hukukçularının görüş ve sorularına daha fazla zaman bırakmak amacıyla yalnızca iki noktaya değinmekle yetineceğim.

İlk olarak, Sayın Talat Hocam'ın da temas ettiği beş aylık bekleme süresinin sonunda nasıl bir hukuki yol izlenmesi gerektiği meselesine değinmek isterim. Kanaatimce, Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklere ilişkin usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş uluslararası sözleşmelerin iç hukukun bir parçası ve hatta kanunlarla çatışmaları hâlinde öncelikli uygulanacak normlar arasında kabul edildiği dikkate alındığında, meselenin yalnızca pozitif mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirilmesi yeterli olmayacaktır. Bu nedenle, ilgili düzenlemenin değerlendirilmesinde uluslararası normatif çerçevenin göz ardı edilmemesi gerektiği yönündeki yaklaşımın son derece yerinde olduğu kanaatindeyim. Bu noktada ortaya konulan görüşe katıldığımı ifade etmek isterim.

Bununla birlikte, Sayın Haluk Hocam'dan ayrıldığım bir husus bulunmaktadır. Bu husus, genel kurul tarafından yönetim kuruluna verilen bir yetkinin sonraki dönemlerde görev yapacak yönetim kurullarını da kapsayıp kapsamayacağı meselesidir.

Kanaatimce, sendikal demokratik meşruiyetin temelinde genel kurul iradesi bulunmaktadır. Genel kurulun delege yapısı zaman içerisinde değişebilmekte; buna bağlı olarak yönetim kurulunun oluşumu ve temsil niteliği de farklılaşabilmektedir. Bu nedenle genel kurul tarafından yönetim kuruluna verilen yetkinin, yalnızca şekli bir yetkilendirme olarak değil, aynı zamanda mevcut delege iradesinin ve güven ilişkisinin bir sonucu olarak değerlendirilmesi gerekir.

Nitekim yetki devrinin hukuki dayanağını oluşturan unsur, genel kurul çoğunluğunun belirli bir yönetim anlayışına ve belirli kişilerden oluşan yönetim kuruluna duyduğu güvendir. Bu çerçevede delege yapısının veya yönetim kurulunun değişmesi hâlinde, söz konusu güven ilişkisinin de yeniden değerlendirilmesi gerektiği kanaatindeyim. Özellikle sendikanın yönetimi, örgütsel yapısı ve kurumsal geleceği bakımından önem taşıyan konularda verilen yetkilerin, her genel kurul döneminde yeniden gözden geçirilmesi ve gerekli görülüyorsa yeni genel kurul tarafından tekrar verilmesi daha demokratik ve temsil ilkesine daha uygun bir yaklaşım olacaktır.

Bu nedenle, genel kurul tarafından yönetim kuruluna verilen yetkilerin sonraki dönem yönetim kurullarına otomatik olarak sirayet ettiği yönündeki görüşe katılmadığımı; bu tür yetkilendirmelerin her genel kurul döneminde yeniden değerlendirilmesi gerektiğini düşündüğümü ifade etmek isterim.

Bunun dışındaki hususlarda, zamanın etkin kullanılması amacıyla ayrıca değerlendirmede bulunmak istemiyorum.

Katkılarından dolayı Sayın Haluk Hocam'a ve tüm değerli katılımcılara tekrar teşekkür ediyor, saygılarımı sunuyorum.

Soru: Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Başkanım, aslında hocamızın sunumunda da biraz eskiye gittim. 2013 yılında ben bir dava açtım, mevcut yönetimle alakalı. Birinci derece mahkeme.. şöyle bir özetleyeyim. Genel başkan yardımcısıydım. Noterden 200 delegenin, 110'unun aynı gün gerekçeli.. kendimiz tabi gerekçeli olarak olağanüstü kongre talebinde bulunduk, kayıymı. Birinci derece mahkeme bizi haklı gördü, kayyım atamadı ama olağanüstü kongreye karar verdi. Yargıtay, o zamanlara mahkeme var mıydı hatırlamıyorum, 9. Dairede, bizim olduğumuz dairede, biraz önce hocamın sunumda gösterdiği kararı vererek, haklı gerekçeye dayandırılmadığı için birinci derece mahkeme kararını iptal etti. Kararla alakalı o zamanki süreci düşünüyorum.

Bu şöyle sonuçlar da doğurabilir aslında, karar verirken belki aklınızda olması sebebiyle söylüyorum. Mevcut bir yönetim var, delege imza veriyor, %60 oranında

ve noterden. Sonuçta bir güven bunalımı var. Güvenmiyor ki bu yönetime. O kadar baskıya rağmen büyük bir oranda delege imza veriyor. Sonuçta bu delegenin en üst kurul, sonuçta genel kurul, en üst organ burası. O delegenin de kendine göre haklı gerekçesi var. Artık yönetsel anlamda sıkıntılar yaşandığı için belki bazı soyut olabilir ama.. Yargıtay 9. Daire kararını iptal ediyor ve bir sonraki kongreye bu delegelerin yüzde sekseni gidiyor. Hepsini olduğu gibi değiştiriyor. Çünkü bana güvenmiyorsunuz, ben de size güvenmiyorum diyor. Kendince o da antidemokratik bir müdahalede bulunuyor.

Sonuçta böyle bir süreci yaşadım. Yani bununla ilgili, tabii ki sizin kendi görüşünüz var ama, büyük bir oranda da bu somut şey nedir? Tüzükte bildiğim kadarıyla 5'te 1'i, %20'si diye hatırlıyorum ilgili madde. Gerekçesiyle beraber imzaların sonunda olağanüstü kongreye götürülmesi gerekiyor. Bununla ilgili bir sayı var mıdır? Yüzde yüzü de verse imza yine buna bakılır mı? Somut soyut nedir? Yani o zaman kimse bu işe girmez. Korkarak çekinir. Yani %50'yi geçeceğimizi düşünerek kesin karar verir. 4-5 değil sonuçta % 50'yi de geçtik yani. Sonuçta %50'yi geçmek demek çoğunluk olarak bunu istemiyor demektir. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ender Ethem ATAY - Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Korsan bildiri sunmayacağım o konusunda endişelenmeyin. Tabii Anayasa'nın 90. maddesi gibi bir şey olunca heyecanlanıyorum. Şöyle, benim doktora tezim konusu olduğu için iki laf etmeden geçemedim. 90. maddenin getiriliş amacı tabii bu uluslararası hukuk ve iş hukuku arasındaki ilişkinin, her devletin kendisinin belirleme yetkisi olduğu.. Türkiye'de bu çok tartışıldı. Bizimde görüşümüz var. Neticede bu anlamda doktrin ve yargı kararları çok birbiriyle uyum içerisinde değil. Türkiye'nin uluslararası alanında da bu anlamda muzdarip olduğunu sürekli eleştirir olduğu için bir ara çözüm olmak üzere sadece insan haklarına mahsus olmak üzere insan haklarına ilişkin olan uluslararası sözleşmelerin hükümlerinin öncelikleridir. Tabii onun mevhumu muhalifinden mevcut hükmün yürürlükten kalkmadığı anlamı da çıkıyor. Bu anlamda Yargıtay'ında biraz teneffüs göstermesini haklı görüyoruz. Ancak yargının bu anlamdaki bakış açısında şu husus olsa belki daha mı isabetli olur diye kendimi sormaktan da vazgeçemiyorum. Yargı, kararını

verirken Anayasa'nın emredici hükmü gereğince normlar hiyerarşisine riayet etmek zorunda. İşte bu anlamda da Anayasa'nın hükmüne riayet eder.

Burada iki hususa birbirinden ayrı değinilmesi lazım. Birincisi tatbik edilecek olan kuralın Anayasa'ya aykırı olması halinde tabi ki Anayasa Mahkemesine götürecektir, bunda hiç tereddüdümüz yok. İkinci olarak da ayrı konuda hem ulusal hukuktaki bir düzenlenme hem de uluslararası alandaki düzenlenme olması halinde uluslararası hukuka öncelik tanıyacak. Dolayısıyla bu iki sürecin birbirinden ayrı değerlendirilmesi daha isabetli olabilecek diye düşünüyorum. Dolayısıyla Yargıtay'ın ilk vermiş olduğu kararda isabet oranı yüksek, diğerinde biraz tereddütler hasıl olmuş.

İkinci şey de, birinde bu belediye müfettişleriyle ilgili yapılan yorumlar, belki şunun da ilgilenmesi söz konusu olabilir. Merkezi denetim elemanı kavramında, merkezi yönetim-yerel yönetim ayrımında hareketle ve merkezi denetim elemanının bir yetkisini vesayet denetimi şeklinde olduğunu değerlendirip de size o kararın gerekçesinde dikkate alınabilir. Ve netice itibarıyla de idare hukukçularına yapılan bir eleştiriye de bir cevap vermek zorunda hissediyorum. Tabii biz de kamu yararı, kamu hizmeti, kamu kudreti kavramlarından hiç vazgeçemiyoruz. Ama geline noktada hem Türk Hukuk'unda hem de Fransız Hukuk'unda kamu-özel hukuk ayrımının artık birlik olduğunu, böyle bir ayrımın çok anlamlı olmayacağı noktasına varılıyor. Ama biz tabii kamuya yararından vazgeçemiyoruz. Buradaki sendika kavramı denilince tabi özel hukukçular buna sahip çıkıyorlar. Sözleşme denilince yine özel hukukçularımız var ve toplu sözleşme kavramını nereye oturtulacağı hususunda tereddütler hasıl oldu. Hatta biz normal hiyerarşiyi anlatırken, şimdi ben de kendi eksikliğimi hissettim, normal hiyerarşisinde toplu sözleşmeyi de bir yere koymamız lazım. Koymadığımız için bu anlamda bir takım tereddütler söz konusu oluyor. Teşekkür ederim.

Hacı Bayram TONBUL - Genel Başkan Yardımcısı ve Enerji Bir-Sen Genel Başkanı

Sendika üyesi olamayacaklar konusunda yargının vermiş olduğu birçok karar var. Benim sormak istediğim şu. En son dekanlar ve daire başkanları da üye

olabiliyorlar yargı kararında. Fakat burada şöyle bir şey var, C maddesinde, bölge ve il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleriyle bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlilerinde üye olabiliyorlar.

Yani bir daire başkanı üye oluyor, bir dekan üye oluyor ama ben şöyle diyeyim Şiran İlçesi'nin ilçe tarım müdürü üye olamıyor. Yani bu uygulayıcı, bu kanun yapıcı veya yönetmeliği ortaya koyucu değil. Bu madde kendi içerisinde zaten çelişkili olduğu için birçok kez yargıya gitti.

Bence buradan ILO'nun amir hükmü demeyeceğim ama ILO'nun görüşüne göre asker ve polisle belki sınırlı kalmak üzere diğerlerinin tamamının bu maddeden çıkarılması lazım.

Soru: Av. Muharrem ÖZKAYA - Onursal Danıştay Üyesi

Haluk Hocam'a tebliği için çok teşekkür ediyorum. Hızlıca 6 ve 7 no.lu Yargıtay kararlarında ifade ettiğiniz yani gerek disiplin yönetmeliği gerekse seçim yönetmeliğine ilişkin konuşmanızda bilinçli yada bilinçsiz olarak sürekli sendika tüzüğünden veya tüzüğe atıf yaptık. Bunların oluşumu, karar alma, toplantı usul esasları ana tüzükte yer almalıdır. Ama üyelere uygulanacak yada organlarındaki sendika üyelerine uygulanacak disiplin yönetmeliğine ilişkin, yada seçim mevzuatına ilişkin ayrıntıların yine genel kurul kararı olması kaydıyla bir yönetmelikle düzenlenebilir. İlla ana tüzük olması gerekmez. Buradaki ifadeyi bilinçli mi bilinçsiz mi buna bir ayırım yapılması istiyorum. İkinci husus da, başkanın ayrısını açıklarsanız hocam size gönderme yaptı ama İdare izindeki, ücretsiz izindeki memurla ilgili olarak 15 Mayıs'ta aylık rahatlık ödenmiş olmasının gerekçe de kaldı ki anlamında mı yoksa onun olmazsa olmaz şart mı? Yani bana göre ücretsiz izinde olanlar da yine çoğu teşekkürle yer almadı. Orada bir gerekçe kaldı ki anlamında mı? Teşekkür ederim.

Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ - Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

Anlaşıyor ki akademisyenler Anayasa Mahkemesinin somut norm denetiminin 5 aylık sürede sonuçlanmaması üzerine doğrudan uluslararası sözleşmeyi uyguladığımıza dair kararımızı doğru buluyorlar. Ancak önemli bir hususu dikkatinize

sunmak isterim. Anayasa Mahkemesi sonradan hükmün Anayasaya aykırı olmadığına karar verirse ne yapacağız? Bu durumda Anayasa Mahkemesinin Anayasaya uygundur dediği bir kanun hükmünü uygulamamış oluruz. Kanımca Anayasanın kurduğu sisteme uygun hareket etmek gerekir. Anayasa uygunluğu, Anayasa mahkemesi tarafından kabul edilmiş bir kanun hükmünü göz ardı edemeyiz.

Aksi halde mahkemeler Anayasa mahkemesinde bir kanun hükmünü taşımadan, doğrudan uluslararası sözleşmeyi uygulayacaklar. Somut norm denetimi anlamsız olur.

Soner Bey'in sorusuna gelince; her genel kurul arasında yapılan toplantı olağanüstü genel toplantıdır. Dolayısıyla olağan genel kurul dışında yapılan toplantıların mutlaka haklı, objektif ve ciddi bir sebebe dayanması lazım. Kanun sadece asgari beşte bir azınlık isteyebilir diyor. bir üst sınır belirtmemiş. Kanımca, bu orandan daha fazla kişinin hatta üyelerin %50' sinin talepte bulunması halinde dahi haklı, objektif ve ciddi bir sebebin olması gerektiği söylenebilir diye düşünüyorum. Yani %50'den fazla üye harekete geçmişse ortada ciddi bir sebep var denilebilir. Sanırım sizin belirttiğiniz olayda olağan genel kurulun toplanması için altı aylık süre kalmış. Altı ay kalınca zaten haklı sebebiniz olsa bile olağanüstü genel kurul yapamazsınız.

Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER - Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Ben de vekil olarak atanacak olan kişilerde ben asilde de aranması ben gereken şartların aranması gerektiği kanaatini taşıyorum. Kaldı ki ülkemizde vekalet neredeyse asalete dönüştüğü yıllarca süren vekaleten görevler olduğu dikkate aldığımızda burada asil vekil ayrımı yapılmaması gerektiği düşüncesindeyim.

Talat Canbolat Hocam gerçekten önemli katkılar sağladılar. Yönetim kuruluna böyle bir yetkinin genel kurul tarafından verilebileceğini söyledi. Bu konuda bir görüş ayrılığımızın olduğunu ifade etmek isterim.

Ali Cengiz Hocam genel kurulun yönetim kuruluna verilen yetkinin belli bir süreyle sınırlandırmanın isabetli olacağını söyledi. Değerlendirmesi isabetli ama bir noktada ayrılıyorum. Bir sonraki genel kurul bir önceki genel kurulda verilmiş

olan bu yetkiyi kaldırabilir. Yani eğer böyle bir güven problemi varsa yetki sonlandırılabilir. Ben yaptığım araştırmada süreye yönelik olarak bir hüküm görmedim. Bir genel kurul kararı yenisi alınıncaya kadar ya da eğer süre konulmamışsa yenisi alınıncaya kadar geçerli olması gerektiği kanaatindeyim.

Soner Bey olağanüstü genel kurula çağrıyla ilgili somut sebep nedir diye sordu. 6356 sayılı kanun gerekçesinde bir sendika rekabette kaybeden tarafın hemen akabinde yeniden olağanüstü genel kurul istediği ve sürekli genel kurul talepleriyle sendikaları çalışamaz hale getirdiğine yönelik bir ifade var. O yüzden bir olağanüstü genel kurul toplantısında mutlaka o toplantının yapılmasını gerektiren haklı ve somut bir gerekçenin bulunması gerekir. Nedir peki haklı ve somut gerekçe? Bunu önceden saymak ya da sınırlı şekilde belirtmek mümkün değil. Bunu her somut olayın özelliğine göre hakimin takdir etmesi gerekir.

Ender Atay Hocam'ın katkıları için çok teşekkür ediyorum. Bir de vesayet denetimine ilişkin sağladığı bir katkı var. Bunu da ekleyeceğim.

Hacı Bayram Bey, 15. maddeye ilişkin değerlendirme yaptılar. Ben de zaten bu konuda kendi görüşümü beyan ettim. 15. maddenin bir bütün olarak dikkate alınması 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelere göre çok üst düzey yetkililer, yine görevleri gereğe gizliliğe uyması gereken MİT mensupları, silahlı kuvvetler, polis teşkilatı dışında sendika üye olma yasağının bulunmaması gerektiği kanaatindeyim.

Muharrem Özkaya'ya yine katkılar için çok teşekkür ediyorum. Benim aslında tebliğimde kendime sorduğum bir soruydu. Bu cevabını da vermiştim ama süreyi dikkate alarak ifade etmedim orada. Acaba genel kurul tüzük dışında böyle bir düzenlemeyi yapabilir mi? Ben yapabileceği kanaatindeyim. Çünkü tüzükte değişiklik yapabilme yetkisine sahip olan organ bunun dışında bağımsız bir düzenleme yapabilme yetkisine de sahip olması gerektiği kanaatindeyim.

Diğer konuşmacılardan katkıları için de ayrıca teşekkür ediyorum. Sabrınız için de yine teşekkür ediyorum.

4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI
VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU
YARGI KARARLARI VE HUKUKİ TARTIŞMALAR
-II-

İKİNCİ OTURUM:
4688 SAYILI KANUN'A İLİŞKİN
DANIŞTAY KARARLARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ

Mahmut DOĞAN*
Oturum Başkanı

Memur-Sen Genel Başkanı, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörü, çok kıymetli misafirler ve saygıdeğer katılımcılar hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Bu günkü oturumun ikinci bölümünde, 4688 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde Anayasa Mahkemesi kararları, Danıştay kararları ile ilk derece mahkemesi sıfatıyla İdare Mahkemesi ve Bölge İdare Mahkemesi (İstinaf) kararlarının hukuki değerlendirmesini yapacağız. Bu değerlendirmeye ilişkin sunumu Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesi kıymetli hocamız Prof. Dr. Fatma Ebru Gündüz hanım yapacaklardır.

Bilindiği gibi, Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazete’de yayımlandığı için bu kararlara erişim kolaydır. Ebru hocamızın anlatımına konu olan Danıştay Kararları ve diğer İdari Yargı Kararları’nın orijinalleri elimizdedir. İhtiyaç olması halinde, bu kararları görmek ve incelemek isteyen arkadaşlarımız bizlerden alabilirler. Şimdi sunumlarını yapmak üzere sayın hocamıza söz veriyorum. Oturumun sonunda birinci oturumda olduğu gibi, soru sormak ya da katkıda bulunmak isteyen değerli katılımcılar önce adını ve soyadını, arzu ederlerse unvanlarını da söylerlerse, tutanaklara geçmiş olur. Biz de kendilerine ismen hitap etmiş oluruz. Sorular hocamıza ya da oturum başkanına yöneltirse bildiğimiz kadarıyla cevaplamaya çalışırız.

* Danıştay 12. Dairesi Başkanı

DANIŞTAY VE BÖLGE İDARE MAHKEMELERİNİN 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU'NA İLİŞKİN KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

F. Ebru GÜNDÜZ*

Giriş

Kamu görevlilerine sendika kurma hakkının 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile tanınmasının ardından 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu yürürlüğe girmiş; memurlar ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı ise 2010 yılında Anayasa'da yapılan değişiklik ile anayasal bir zemine kavuşmuştur. 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanun'un adı, "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiştir.

4688 sayılı Kanun'un 1. maddesinde bu Kanun'un amacı; *"kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek"* olarak ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bu Kanun'un uygulanması ile ilgili pek çok hukuki uyuşmazlığın idari yargı mercilerinin kararlarına konu olduğu görülmektedir. Biz de çalışmamızda 4688 sayılı Kanun'a ilişkin idari yargı mercileri tarafından verilen kararları değerlendirmeye çalışacağız. Elbette 4688 sayılı Kanun'a ilişkin idari yargı mercilerinin kararlarında yer alan tüm hususlara değinmek mümkün olmadığından, güncel kararlarda sıklıkla karşılaşılan ve

* Prof. Dr, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

farklı yönde değerlendirmelerin de olabildiği hususlar ele alınmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızdaki kararlar; 1. Ehliyet, 2. Disiplin Cezası (A. Disiplin Kuruluna Sendika Temsilcisinin Katılmaması ve B. Sendika Kararı Kapsamında Gerçekleştirilen Fiilden Disiplin Cezası Verilmesi), 3. Sosyal Denge Tazminatı- Dayanışma Aidatı, 4. Toplu Sözleşme İkramiyesi, 5. Sendika Üyelğine Son Verme, 6. Toplu Sözleşme ile Kanuna Aykırı Düzenleme Yapılması, 7. İşyeri Sendika Temsilciliklerinin ve İzinlerin Kaldırılması, başlıkları altında tasnif edilerek ele alınmıştır.

1. Ehliyet

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 14. maddesinde sayılmış olan ilk inceleme konularından bir tanesi olan ehliyet, idari dava açabilme yetkisi olarak tanımlanabilir. İdari yargılama hukukunda ehliyet, objektif ehliyet ve subjektif ehliyet olarak ikiye ayrılmakta; objektif ehliyetin de kendi içinde taraf ehliyeti ile dava ehliyetinden oluştuğu kabul edilmektedir. Taraf ehliyeti, medeni hukuktaki hak ehliyeti; dava ehliyeti ise medeni hukuktaki fiil ehliyeti olarak karşımıza çıkmaktadır.¹

Subjektif ehliyet ise 2577 sayılı Kanun’un 2. maddesinde iptal davaları için menfaat ihlali, tam yargı davaları için ise hak ihlali olarak düzenlenmiştir. Sendikaların ve konfederasyonların dava ehliyeti ile ilgili yargı kararlarının genellikle menfaat ihlali ile ilgili olduğu görülmektedir.

İptal davası açabilmek için varlığı gerekli olan menfaat ihlali, dava konusu idari işlem ile davacı arasındaki kişisel, meşru ve güncel bir ilişkinin var olması anlamına gelmektedir. Buna göre iptal davasını herkes değil ancak dava konusu idari işlem ile makul ve ciddi bir ilişkisi olan kişiler açabilecektir.²

Hem objektif dava ehliyetinin yokluğu hem de subjektif dava ehliyetinin yokluğu 2577 sayılı Kanun’un 15. maddesine göre davanın reddine sebep olmaktadır.

1 **Ramazan Çağlayan**, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2024, s. 309-311.

2 “...(İ)ptal davası açılabilmesi için gerçek ya da tüzel kişiler ile dava konusu işlem arasında makul ve ciddi bir ilişkinin varlığı yeterli bulunmaktadır. Başka bir deyişle, idare hukukunun genel ilkelelerine göre idari işlemin değişiklik yarattığı ya da doğmasına engel olduğu hukuki durumla, menfaat bağı olan herkes bu idari işlemin iptalini isteyebilecektir.” Dan. 8. D., E. 2021/336 K. 2021/147 T. 20.1.2021.

Sendikaların açacakları iptal davalarını; tüzel kişiliklerini ilgilendiren, faaliyetlerini ilgilendiren ve üyelerinin hak ve menfaatlerini ilgilendiren idari işlemlere karşı açacakları davalar şeklinde üçe ayırarak inceleyebiliriz.³ Buna göre sendikaların tüzel kişiliklerini ilgilendiren idari işlemler ile faaliyetlerini ilgilendiren idari işlemlere karşı açacakları davalarda menfaatlerinin olduğu noktasında herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.⁴ Üyelerinin hak ve menfaatlerini ilgilendiren idari işlemleri ise ikiye ayırarak incelemek gerekmektedir. Birincisi, üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemler; ikincisi, üyelerinin bireysel hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemler.

4688 sayılı Kanun'un "Sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri" başlıklı 19. maddesinin 2. fıkrasının (f) bendinde, *"Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak"* sendika ve konfederasyonların faaliyetleri arasında sayılmıştır. Görüldüğü üzere bu maddede sendikaların hem üyelerinin ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesi halinde hem de hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını temsil edebilecekleri, dava açabilecekleri düzenlenmiştir. Bir diğer ifade ile bu maddede sendikaların dava açma yetkileri üyelerin ortak menfaatleri için ve bireysel menfaatleri için olmak üzere iki ayrı şekilde düzenlenmiştir.

Üyelerinin Ortak Hak ve Menfaatlerini İhlal Eden İdari İşlemler:

4688 sayılı Kanun'un 19/f maddesinde; *«Üyelerinin... ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde... dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak»* sendikaların yetkileri arasında sayılmıştır. Sendikaların üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere karşı dava açabilmesi için üyelerin herhangi bir yazılı başvurusuna, yetki belgesi verilmesine gerek bulunmamakta, sendika davayı kendi adına açmaktadır.⁵

3 Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2024, s. 310.

4 Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 311; F. Ebru Gündüz, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016, s. 157.

5 Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 312.

Sendikaların üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini ilgilendiren idari işlemlere karşı dava açabileceklerine ilişkin bu kanuni düzenleme bulunmasaydı dahi sendikaların bu nitelikteki idari işlemlere kendi adlarına dava açabilecekleri kanaatindeyiz. 4688 sayılı Kanun’un 1. maddesinde, Kanun’un amacı belirtilirken “*kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika*” ifadesi kullanılmıştır. Dolayısıyla sendikaların anılan maddede de ifade edilen kuruluş amaçlarının bir gereği olarak üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere karşı dava açabilmeleri hakkına sahip oldukları kabul edilmelidir.

Uygulamada da sendikaların üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini ilgilendiren pek çok idari işleme dava açtıklarını görmekteyiz. Örneğin; 04/02/2021 tarihinde yürürlüğe giren TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü Bölge Kontrolörlüğü Yönergesi’nin usul yönünden tamamının; esas yönünden bazı maddelerinin iptali talebi ile Sendika tarafından açılan davada ehliyet itirazında bulunulmuş ancak Danıştay tarafından; “*davacı Sendika tarafından, 4688 sayılı Kanunla belirlenen kuruluş amacı ile Tüzüğünde yer alan amaç doğrultusunda kendi adına açılmış olup, 4688 sayılı Kanun’un 19/1-f bendi kapsamında herhangi bir sendika üyesi adına açılmadığını vurgulanmış ve 4688 sayılı Kanun ile Tüzüğünde yer alan amaçları gerçekleştirmek için faaliyette bulunabileceği ve bu kapsamda kendi adına dava açabileceği açık olan davacı Sendikanın, işbu davayı açmaya yetkili olduğu, ayrıca yetki almasına gerek olmadığı anlaşıldığından, davalı idarenin aksi yöndeki iddiasına itibar edilmediği*” ifade edilerek, sendikanın kendi faaliyet alanı ile ilgili yönergeye sendika adına dava açma yetkisinin bulunduğu karar verilmiştir.⁶

Konu ile ilgili bir diğer Danıştay kararına konu olayda ise; Milli Eğitim Bakanlığı Tebliğler Dergisi’nin ... sayısında yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı’nın bir kararının Ortaöğretim Kurumları Hıf-talık Ders Çizelgelerinin Uygulanması İle İlgili Açıklamalar kısmındaki seçmeli derslere ilişkin düzenlemenin iptali istemiyle Sendika tarafından açılan davada Danıştay; “*dava konusu düzenlemenin, Sendika tüzel kişiliğini ya da üyelerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini ilgilendiren bir yönünün*

6 Dan. 10.D., E. 2021/1073, K. 2025/2016, T. 15.04.2025.

bulunmadığı anlaşıldığından, davacı Sendikanın bu davayı açmakta ehliyeti bulunmadığı” na karar vermiştir.⁷

Danıştay kararına konu bir diğer olayda ise; Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin 3. Bölüm, 45. maddesi gereği ayın 15’inde aylıklarla birlikte ödenmesi gereken ek ödemelerin %20 artırımlı ödenmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle sendika tarafından açılan davada, ilk derece mahkemesi ehliyet yokluğundan davanın reddine karar vermiş, bölge idare mahkemesi tarafından da istinaf başvurusunun reddine karar verilmiştir. Ancak Danıştay, *“Davacı Sendika’nın, davalı ... Üniversitesi Rektörlüğü’ne müracaat ederek, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin 3. Bölüm 45.maddesi gereği ayın 15’inde aylıklarla birlikte ödenmesi gereken ek ödemelerin %20 artırımlı ödenmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemde kaynaklanan uyuşmazlığın; her ne kadar İdare Mahkemesi tarafından, tek tek üyelerin yoksun kaldığı tutara yönelik bir tam yargı davası olarak nitelendirilmiş olmakla birlikte, esasında üyelerinin tümünün parasal hakkının ödenmesine ilişkin bir istemin reddi niteliğindeki ... tarih ve ... sayılı işlemin iptaline yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu bakımdan anılan istemin, 4688 sayılı Kanunda yer verilen “ortak hak ve menfaatlerin izlenmesi” ifadesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varıldığından, davacı Sendikanın bakılmakta olan davada kişisel ve güncel menfaatinin, dolayısıyla dava açma ehliyetinin bulunduğu kabulü gerektiği gerekçesi”* ile bölge idare mahkemesinin kararının bozulmasına karar vermiştir.⁸ Görüldüğü üzere Danıştay bu kararında, idarenin Toplu Sözleşmeden kaynaklı bir yükümlülüğünü yerine getirmesi talebinin reddine ilişkin işlemi sendikanın üyelerinin bireysel hak ve menfaatlerini ihlal eder nitelikte değil, üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini ihlal eden bir idari işlem olarak kabul etmiş ve sendikanın da dava açmada ehliyetli olduğu sonucuna ulaşmıştır.

7 Karar oy çokluğu ile alınmış karşı oy gerekçesinde; davacı Sendikanın üyelerinin Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ortaöğretim kurumlarına yönelik düzenlemelerin dava konusu edilmesinde meşru ve güncel menfaatinin bulunduğu kabulü gerektiği ifade edilmiştir. Dan. 8. D., E. 2023/5211, K. 2025/3005, T. 18.03.2025.

8 Dan. 12. D., E. 2023/1458, K. 2023/2084, T. 13.04.2023. Benzer nitelikte Danıştayın kararları: Dan. 12.D., E. 2012/8102, K. 2015/1331, T. 24.03.2015; Dan. 12. D., E. 2012/12726 K. 2015/1332 T. 24.3.2015.

Üyelerinin Bireysel Hak ve Menfaatlerini İhlal Eden İdari İşlemler:

4688 sayılı Kanun'un 19/f maddesinde; «Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında... hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak» sendika ve konfederasyonların yetkileri arasında sayılmıştır.

Kanunda yer alan bu düzenlemenin sendikaların dava açmasına ilişkin yeterli ayrıntı içermemesinden dolayı, sendikaların üyelerinin bireysel hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere karşı dava açabilmeleri noktasında birtakım tereddütler yaşanmış ve mesele Danıştay'ın İçtihadı Birleştirme kararına konu olmuştur. Danıştay bu içtihadı birleştirme kararında; "...kamu görevlileri sendika ve üst kuruluşlarının, sendika üyesi olan kamu görevlisinin isteği üzerine, statüsü ve bu statüsünden kaynaklanan hak, yükümlülük, görev ve sorumlulukları ile atama, nakil, disiplin ve personel hukukuna ilişkin diğer düzenlemelere dayalı olarak, üyeleri hakkında tesis edilen bireysel (subjektif) işlemlere karşı, üyelerini temsilen avukatları aracılığıyla dava açabilecekleri ve bu nedenle açılan davalarda taraf olabilecekleri sonucuna ulaşılmaktadır" diyerek, kamu görevlileri sendikalarının bireysel nitelik taşıyan işlemlerine karşı dava açma hakkını, kararda ifade edilen koşullar çerçevesinde kabul etmiştir.⁹

Sendikaların üyelerinin bireysel hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere karşı dava açabilmesi, bir kanuni temsil yetkisi olarak kabul edilmektedir.¹⁰ Bu sebeple kanunda bu konuda özel bir hüküm bulunması gerektiği ve üyelerin veya mirasçılarının yazılı bir başvuruda bulunması gerektiği yani yetki belgesi verilmesi gerektiği kabul edilmektedir.¹¹ Yukarıda yer verildiği gibi 4688 sayılı Kanun'un 19/f maddesinde, hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması halinde sendikanın üyelerini ve mirasçılarını temsil edebileceği ve onlar adına dava açabileceği düzenlenmiştir. Aynı zamanda yukarıda değinmiş olduğumuz Danıştay İçtihadı Birleştirme kararında da sendika üyesi olan kamu görevlisinin isteği üzerine, sendikanın dava açabileceği ifade edilerek, yazılı başvuru koşulu zikredilmiştir.

9 DİBK, E. 2005/1, K. 2006/1. T. 03.03.2006.

10 Akylmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 313.

11 Akylmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 313.

Üyelerinin bireysel hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere karşı biraz önce de ifade ettiğimiz gibi bir kanuni temsil ilişkisi söz konusu olduğu için sendika, davayı kendi adına değil üyeleri adına açmaktadır.

Konu ile ilgili Ankara Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesinin kararına konu bir hukuki uyumsuzlukta; süreli sözleşmeli personel iken 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 26. madde ve 54 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereği Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların Ek 8. maddesi doğrultusunda sözleşmeli personel olarak çalışmaya başlayan personele, 375 sayılı KHK'nın Ek 8. maddesinde öngörülen aile yardımı ödeneğinin ödenmesi talebiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle sendika adına dava açılmıştır. Mahkeme, *“Davacı Sendikanın üyelerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması amacı çerçevesinde dava ehliyeti bulunmakla birlikte, dava konusu “aile yardımı” verilmesinin ilgili sendika üyelerinin her kişinin öznel durumuna göre değerlendirilmesine bağlı olduğu dikkate alındığında ancak şahıslar adına açılacak davalara konu edilebileceği sonucuna varıldığından, davanın ehliyet yönünden reddi gerekirken idare mahkemesince uyumsuzluğun esasının incelenmesi yerinde görülmemiş ise de, karar sonucu itibarıyla hukuka uygun”* olduğuna karar vermiştir.¹² Görüldüğü üzere Mahkeme tarafından isabetli bir şekilde sendika üyeleri ile ilgili öznel nitelikteki işleme sendika adına dava açılmasında dava ehliyetinin bulunmadığı yönünde karar verilmiştir.

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi, 2577 sayılı Kanun'un 15. maddesi gereğince, yargı merci tarafından davanın ehliyetsiz kişi tarafından açıldığının tespiti halinde davanın reddine karar verilecektir. Anayasa Mahkemesi'nin bireysel başvuru kararına konu bir olayda; sendika işyeri temsilcisi olan başvurusunun atama işleminin iptali istemiyle başvurusunu temsilen sendika tarafından açılan davanın, başvurusu tarafından sendikaya dava açılması için yazılı olarak yetki verildiğine yönelik dosyada herhangi bir belgenin bulunmadığı gerekçesi ile ehliyet yokluğundan reddine ilişkin karar verilmesi üzerine mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği iddiası ile bireysel başvuruda bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi konuyu ölçülülük ilkesi açısından ele almış ve *«Davanın ehliyet yönünden reddi hâlinde yeni bir dava açılmasının neredeyse imkânsız olduğu gözetildiğinde bu araca ancak son*

12 Ankara Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesi E. 2023/2475, K. 2024/870, T. 13.03.2024.

çare olarak başvurulması gerekmektedir. Gerçekten idari yargılama usulünde dava açma süreleri nispeten kısa olup hak düşürücü süre niteliğindedir. İdari yargıda açılan bir davanın ehliyet yönünden reddedilmesi hâlinde süresi içinde yeni bir dava açılması hemen hemen imkânsızdır. Bu husus gözetildiğinde idari davanın ehliyet yönünden reddinin mahkemeye erişim hakkına yönelik oldukça ağır bir müdahale niteliği taşıdığı kolaylıkla ifade edilebilir. Dolayısıyla bu nitelikteki ağır bir müdahaleye ancak daha hafif, alternatif bir aracın bulunmaması hâlinde müracaat edilebilmelidir.... Bu itibarla Danıştay'ın başvuru tarafından kolaylıkla sunulabileceği konusunda tereddüt bulunmayan yetki belgesini tamamlatmaksızın katı bir yorumla davanın ehliyet yönünden reddine karar vermek suretiyle ulaşılmak istenen amaç için daha hafif bir müdahale aracı yerine en başta başvurucağın mahkemeye erişimini imkânsız kılan ağır bir aracı tercih etmesinin gereklilik ilkesine uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.» diyerek, Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.¹³

Konfederasyonların Dava Ehliyeti:

Dava ehliyeti ile ilgili idari yargı kararlarına yansıyan bir diğer mesele de konfederasyonların dava ehliyeti ile ilgilidir. Daha önce de değindiğimiz gibi 4688 sayılı Kanun'un 19. maddesinde sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri ortak düzenlenmiştir. Dolayısıyla anılan maddede hüküm altına alınan, “Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak” yetkisi konfederasyonların da yetkileri arasında yer almaktadır.

Konfederasyonların dava ehliyeti ile ilgili olarak; 17/05/2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’nin, “Kapsam” başlıklı bölümündeki bazı hükümlerin iptali talebi ile açılan davada¹⁴ ve Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü’nün “Mali ve Sosyal Haklar” konulu 04/07/2022

13 AYM, Mustafa Berberoğlu [2. B.], B. No: 2015/3324, T. 26/2/2020.

14 Dan. 12.D., E. 2024/4117, K. 2024/3645, T. 19.9.2024.

tarikh ve 1342135 sayılı, 9 Sıra No.lu Genelge'sinin iptali istemiyle açılan davada¹⁵ Danıştay tarafından; *"4688 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendiyle, sendika üst kuruluşu olan konfederasyona, yalnızca sendika üyesi kamu görevlisinin menfaatini ihlal eden bireysel işleme karşı, onu temsilen dava açma yetkisi tanınmaktadır. Konfederasyonun üyelerini, kamu görevlilerinin değil, sendikaların oluşturduğu dikkate alındığında; konfederasyonun, sendika üyesi kamu görevlilerine yönelik düzenleyici işlemlere karşı dava açamayacağının kabulü zorunludur. Zira konfederasyon, kanunla verilen özel yetki dışında, sadece kendi tüzel kişiliğine yönelen düzenlemelere karşı dava açmaya ehildir./ Bu bağlamda, dava konusu düzenleme ile ilgili olarak, hakları veya menfaatleri ihlal edilmiş kişiler ile bu kişilerin üyesi olduğu sendika tarafından dava açılabilceği dikkate alındığında, en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturduğu konfederasyonun, doğrudan kendi üyesi sendikalara uygulanma olanağı olmayan dava konusu Genelgeye karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır./ Nitekim, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun, konfederasyonlarca açılan davalara yönelik kararları da bu yöndedir."* denilerek, ehliyet yönünden davanın reddine karar verilmiştir.¹⁶ Görüldüğü üzere Danıştay hem sendikaların hem de konfederasyonların üyelerini ilgilendiren idari işlemlere karşı dava açabileceklerini, konfederasyonlara verilen bu yetkinin özel bir yetki olduğunu, konfederasyonların üyelerinin sendikalar olması sebebiyle ancak sendikalara doğrudan uygulanma imkânı olan idari işlemlere karşı dava açabileceklerini kabul etmiştir. Biz de Danıştay'ın konfederasyonların dava ehliyetine ilişkin bu yaklaşımının yerinde olduğu kanaatindeyiz.

2. Disiplin Cezası

Kamu görevlileri sendikaları ile ilgili yargı kararlarına yansıyan bir diğer husus disiplin hukuku ile ilgilidir. Disiplin hukukuna ilişkin yargı kararlarında genellikle iki meselenin daha çok yer aldığını görmekteyiz. Bu sebeple disiplin hukuku ile ilgili olarak;

A. Disiplin Kuruluna Sendika Temsilcisinin Katılmaması

15 Dan. 12.D., E. 2022/3806, K. 2023/1531, T.30.03.2023.

16 Aynı yönde bkz: Dan. 12.D., E. 2024/3211, K. 2024/2827, T. 3.6.2024.

B. Sendika Kararı Kapsamında Gerçekleştirilen Fiilden Disiplin Cezası Verilmesi

konularına ilişkin yargı kararlarını iki ayrı başlık altında inceleyeceğiz.

A. Disiplin Kuruluna Sendika Temsilcisinin Katılmaması

Sendika üyesi olan kamu görevlisi hakkındaki disiplin sürecinde disiplin kuruluna sendika temsilcisinin katılmaması ile ilgili pek çok yargı kararı olduğu görülmektedir. Sendika temsilcisinin disiplin kuruluna katılması ile ilgili düzenlemeler; 30.04.2021 tarihli ve 31470 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin disiplin kurullarını düzenleyen 9 ve devamı maddelerinde disiplin kurullarının «... *varsa memurun üyesi olduğu sendikanın temsilcisinden..*» oluşacağı şeklinde ve aynı Yönetmeliğin «Sendika temsilcisi» başlıklı 20. maddesinde; «*Sendikalar tarafından disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulu toplantılarına, hangi temsilcinin katılacağı toplantı tarihinden önce ilgili kamu idaresine bildirilir.*» şeklinde yer almıştır. Bu düzenlemeler çerçevesinde sendika üyesi olan kamu görevlileri ile ilgili disiplin kurullarına, kamu görevlisinin üyesi olduğu sendikanın temsilcisinin katılması gerekmektedir. Bu husus idari işlemin unsurlarından bir tanesi olan şekil unsuru ile ilgilidir. Savunma hakkının kullanılmasının bir parçası olan sendika temsilcisinin disiplin kuruluna katılması kuralına uyulmaması asli şekil sakatlığı¹⁷ olarak kabul edilmekte ve idari işlemin iptali sonucunu doğurmaktadır.

Danıştay kararına konu bir olayda; İl Emniyet Müdürlüğü Trafik Tescil Şube Müdürlüğü'nde bilgisayar işletmeni olarak görev yapan davacının, 06/11/2015 tarihinde bir yerel televizyon kanalında sendika temsilcisi sıfatıyla konuk olarak katıldığı «Hayatımız Trafik» adlı programındaki beyanlarının Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü'nün 8/35. maddesini ihlal ettiğinden bahisle meslekten çıkarma cezası ile cezalandırılmasına dair Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Disiplin Kurulu işleminin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, «*Anayasal haklar arasında düzenlenen sendika hakkının bir sonucu olarak, disiplin tabkikatı altındaki*

17 İdari işlemin sonucunu etkileyecek nitelikteki şekil sakatlıkları asli şekil sakatlığı olarak kabul edilmektedir. **Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya**, s. 500. Aynı zamanda idare edilenlerin haklarını korumaya yönelik usul kurallarına uyulmaması da asli usul sakatlığı olarak kabul edilir. **Ender Ethem Atay**, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, s. 285.

kamu görevlisine tayin edilecek yaptırımın belirleneceği disiplin kurulunda, üyesi olduğu sendika temsilcisinin de bulunması gerekliliğini düzenleyen ve bu suretle savunma hakkının da bir parçasını oluşturan Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesi hükmü karşısında, ilgilinin üyesi olduğu sendika temsilcisi davet edilmeksizin toplanan disiplin kurulunca alınan kararların şekil yönünden hukuka aykırı olacağı ve iptal edilmesi gerekeceği açıktır” diyerek, disiplin kuruluna sendika temsilcisinin davet edilmeksizin alınan kararın şekil unsuru yönünden hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.¹⁸

Yükseköğretim kurumlarının disiplin kurullarında ise sendika temsilcisinin yer alması gerekip gerekmediği konusu tartışmalıdır.¹⁹ Konu ile ilgili farklı uygulamalar ve farklı yargı kararları bulunmaktadır.²⁰ Konuya ilişkin bu farklılık, yükseköğretim kurumları disiplin kurullarının düzenlendiği 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53/E maddesinde bir düzenleme bulunmamasına rağmen disiplin kurullarında sendika temsilcisinin yer alması ile ilgili kuralın toplu sözleşmeler ile getirilmesinden kaynaklanmaktadır.

İstanbul Üniversitesi ... Fakültesi bünyesinde bilgisayar işletmeni olarak görev yapan davacı tarafından, hakkında başlatılan disiplin soruşturması neticesinde 657 sayılı Kanun'un 125/B-a madde uyarınca “kınama” cezası uygulanmasına yönelik işleme yapılan itirazın reddine ilişkin Disiplin Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada İstanbul Bölge İdare Mahkemesi tarafından; “*Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 29/05/2012 tarihli ve 2012/1 sayılı kararının “Yükseköğretim kurumları disiplin kurullarında sendika temsilcisinin bulunması” başlıklı 20'nci maddesinde “Hakkında disiplin soruşturması yürütülen kamu görevlisinin üyesi olduğu sendikanın temsilcisi, yükseköğretim kurumları disiplin ve yüksek disiplin kurullarında yer alır” hükmüne yer verilmiş, aynı hüküm 2. Dönem Toplu Sözleşme'nin 19'uncu, 3. Dönem Toplu Sözleşme'nin 20'nci, 4. Toplu Sözleşme'nin 20'inci, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 28/09/2019 tarih ve 2019/1 sayılı kararının 18'inci, 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin 20'nci maddesinde yer almıştır. Olayda;*

18 Dan. 2. D., E. 2021/9479, K. 2025/834, T. 03.03.2025. Aynı yönde bkz: Dan. 2. D., E. 2021/6986 K. 2024/3555 T. 10.6.2024.

19 Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler için bkz: **Fatih Durmuş/ Mücahit Türkmen**, “Toplu Sözleşme ile Yükseköğretim Kurumlarının Disiplin Kurullarında Sendika Temsilcisinin Yer Alması”, YBHD Yıl 9- Sayı 2024/2, (s.129-178).

20 **Durmuş/ Türkmen**, s. 157-165.

davacının Eğitimciler Birliği Sendikası üyesi olduğu, üyesi olduğu sendikanın temsilcisinin itirazın görüşüldüğü disiplin kurulu toplantısına katılmadığı, davalı idarece sendika temsilcisinin toplantıya katılımının sağlanmasına ilişkin herhangi bir bildirimde bulunulmadığı, bu haliyle sendika temsilcisi olmadan kınama cezasına yapılan itiraz hakkında karar verildiği görülmektedir./ Bu durumda; hakkında disiplin soruşturması yürütülen devlet memurunun üyesi olduğu sendika temsilcisinin disiplin kurullarında yer alması asli şekil şartı olup, davacının üyesi bulunduğu sendika temsilcisi yer almaksızın dava konusu işleme yapılan itiraz üzerine disiplin kurulunca alınan kararda bu yönüyle hukuka uyarlık; anılan husus göz ardı edilerek verilen ilk derece mahkemesi kararında ise hukuki isabet görülmemiştir.”²¹ denilerek, sendika temsilcisinin disiplin kuruluna katılması asli şekil şartı olarak kabul edilmiştir. Bu konuya ilişkin aksi yönde yargı kararları da bulunmaktadır.²²

Anayasa’nın 128. maddesinin 2. fıkrasında yer alan “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” düzenlemesi gereğince, toplu sözleşmenin ancak mali ve sosyal haklara ilişkin hükümler içerebileceği, disiplin kurullarının oluşumu ile ilgili düzenlemelerin ise bu kapsamda değerlendirilemeyeceği kanaatindeyiz.²³

21 İstanbul Bölge İdare Mahkemesi İkinci İdari Dava Dairesi E. 2025/2394, K. 2025/2805, T. 22.10.2025.

22 Örneğin, İlk Derece Mahkemesi tarafından “yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarının yönetici, öğretim elemanı, memur ve diğer personelin tabi olduğu disiplin kurullarının oluşumunun 2547 sayılı Kanun’da özel olarak düzenlendiği ve anılan düzenlemelerde yükseköğretim kurumlarının disiplin kurullarında sendika temsilcilerinin bulunması gerektiği yönünde bir kurala yer verilmediği anlaşıldığından, davacı Sendika tarafından, sendika temsilcilerinin Yükseköğretim Kurulu Disiplin Kurulu toplantılarına katılmaması yönünde alınan kararın geri alınması talebiyle yapılan başvurunun reddine dair dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçeyle davanın reddine” karar verilmiş, Bölge İdare Mahkemesi tarafından da istinaf başvurusunun reddine karar verilmiş ve bölge idare mahkemesinin kararı Danıştay tarafından onanmıştır. Dan. 8. D., E. 2022/2878, K. 2024/3125, T. 23.05.2024. Aynı yönde bkz: Dan. 8. D., E. 2020/5236, K. 2022/7602, T. 14.12.2022.

23 Benzer yöndeki ayrıntılı değerlendirmeler için bkz: **Durmuş/ Türkmen**, s. 165 vd. Bununla beraber doktrinde toplu sözleşmeye Anayasa ile getirilen malî ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapma sınırının toplu sözleşme ile ilk elden kural koyma veya düzenleme yapma yetkisinin kullanılacağı durumlar için geçerli olduğu, malî ve sosyal hak niteliğinde olmamakla beraber kanunlarda düzenlenmiş olan bir konunun türev düzenleme yetkisi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği de ifade edilmektedir. Bu doğrultuda da 4688 sayılı Kanun’un 19. maddesinde yer alan “Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak”

B. Sendika Kararı Kapsamında Gerçekleştirilen Fiilden Disiplin Cezası Verilmesi²⁴

Sendikanın almış olduğu karar kapsamında gerçekleştirilen eylemlere katılan kamu görevlilerine disiplin cezası verilmeyeceği, bu eylemlerin sendikal faaliyet kapsamında olduğu pek çok yargı kararında kabul edilmiştir. Bu kararlarda hukuki dayanak olarak; Anayasa'nın 51. maddesindeki sendika kurma hakkı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin dernek kurma ve toplantı özgürlüğünün düzenlendiği 11. maddesi ve usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümlerinin esas alınacağına düzenlendiği Anayasa'nın 90. maddesi gösterilmektedir.

Bu hususa örnek verilebilecek bir karara konu olayda, TCDD Üçüncü Bölge Müdürlüğü bünyesinde görev yapan davacı, üyesi olduğu sendikanın almış olduğu karar üzerine 15-16/12/2009 tarihlerinde yurt çapında uygulanan iş bırakma eylemine katıldığı gerekçesi ile aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmıştır. Disiplin cezasının iptali için açılan davada Danıştay, *"Davacının üyesi bulunduğu sendikanın almış olduğu karar uyarınca gerçekleşen iş bırakma eyleminin sendikal faaliyet kapsamında bir fiil olarak kabulü gerekeğinden, davacıya TCDD Personel Yönetmeliği'nin 100/5 maddesi uyarınca disiplin cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık ve bu işleme karşı açılan davanın reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülme"*diğine karar vermiştir.²⁵

Bununla beraber bazı yargı kararlarında özellikle kamu hizmetinin yürütülmesini aksatacak nitelikte ve ölçülülük ilkesine aykırı mahiyetteki sendika kararına dayanılarak kamu görevinin aksatılmasından dolayı disiplin cezası verilebileceğinin kabul edildiği de görülmektedir.

şeklindeki düzenlemenin yükseköğretim kurumları disiplin kurullarında sendika temsilcisi bulunmasına yönelik toplu sözleşme hükümlerinin kanuni dayanağını oluşturduğu ve bu kanuni dayanak çerçevesinde toplu sözleşme ile mali ve sosyal hak olmasa da disiplin kurullarına sendika temsilcisinin katılmasına yönelik düzenleme yapılabileceği ifade edilmiştir. **Yeliz Şanlı Atay**, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, s. 139.

24 Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi ve değerlendirmeler için bkz: **Ahmet Canpolat**, *"Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Faaliyet Kapsamında İş Bırakması"*, TAAD, Yıl: 11, Sayı: 40 (Ekim 2019), (s. 113-148).

25 Dan. 12.D., E. 2012/11200, K. 2016/698, T. 16.02.2016.

Örneğin; öğretmen olarak görev yapan davacının üyesi bulunduğu sendika tarafından 09/09/2024 tarihinden itibaren ücreti ödenmeyen ikinci nöbet görevinin yerine getirilmemesi kararı alındığı, davacı tarafından 19/02/2025, 26/02/2025, 05/03/2025, 12/03/2025, 1703/2025 ve 26/03/2025 tarihlerinde bu karar doğrultusunda ikinci nöbet görevinin yerine getirilmediğinin muhtelif tarihli tutanaklarla tespit edilmesi üzerine başlatılan soruşturma sonucunda davacı aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmış, yapılan itirazın da reddedilmesi üzerine açılan iptal davasında İdare Mahkemesi; “...usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Yönetmeliği’nin açık hükümleriyle müdür yardımcısı ve öğretmen sayısı yeterli olmayan okullarda müdür yardımcısı ve öğretmenlere haftada birden fazla nöbet görevi verilmesi mümkün olduğu halde sendikanın almış olduğu kararla bu görevin sürekli olarak yerine getirilmemesinin, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve uluslararası sözleşme hükümlerinin öngördüğü anlamda üyelerinin çıkarlarını korumaya yönelik olduğundan söz edilemeyeceği gibi mevzuat hükümleriyle öngörülen görev ve sorumlulukların içinde bulunulan eğitim-öğretim yılı süresince yerine getirilmemesinin, sendikal faaliyet kapsamında gerçekleşen bir eylem olarak değerlendirilmesinin mümkün olmayacağı açıktır.” diyerek, kamu hizmetlerinin yürümesini sekteye uğratan ve ölçülülük ilkesine aykırı olarak kullanılan sendika kararı sebebiyle nöbet görevini yerine getirmeyen davacı hakkında verilen disiplin cezasını hukuka uygun bulmuştur.²⁶

Benzer yöndeki bir Danıştay kararında da salgın döneminde ülke genelinde göreve gelmeme/iş bırakma eylemlerine katılan sağlık personeline disiplin cezası verilebileceğine ilişkin Bakanlık işleminin iptali isteminin, sendikal eylem kararının vatandaşların sağlık hizmetlerinden etkin bir şekilde yararlanmasını ve sağlık hizmetinin etkin, verimli ve hızlı bir şekilde sunumunu ölçüsüz bir şekilde engellediği gerekçesi ile reddine karar verilmiştir.²⁷

26 Kararın devamında ayrıca; “Nitekim Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi Sekizinci İdari Dava Dairesinin 21/05/2025 tarih ve E:2024/1785, K:2025/1457 sayılı kararı da bu yöndedir.” ifadelerine de yer verilmiştir. Batman İdare Mahkemesi E. 2025/976, K. 2025/1792, T. 05.11.2025.

27 “Vatandaşların sağlık hakkına ulaşmalarını sağlamak ve bu çerçevede tedbirler almak demokratik toplumun gereklerindendir. Davacı sendika tarafından, 4688 sayılı Kanun’la belirlenen kamu görevlilerinin ortak, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla sendikal eylem kararı alınabileceği kabul edilmekle birlikte, bu hakkın kullanımının düzenli bir şekilde alınan kararlarla özellikle de küresel salgın döneminde tekrarlanması, vatandaşların sağlık sunucularından etkin bir şekilde yararlanmasını ve sağlık hizmetinin etkin, verimli ve hızlı bir şekilde sunumunu ölçüsüz bir şekilde engellediği anlaşılmaktadır./ Bu durumda, sağlık hizmetinin su-

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararına konu bir olayda da aile hekimi olarak görev yapan davacının sendika kararı doğrultusunda nöbet görevini yerine getirmeme şeklindeki süreklilik arz eden eylemden dolayı verilen disiplin cezasının “vatandaşların sağlık sunucularından etkin bir şekilde yararlanmasını ve sağlık hizmetinin etkin, verimli ve hızlı bir şekilde sunumunu ölçüsüz bir şekilde engellediği” gerekçesi ile hukuka uygun olduğuna karar verilmiştir.²⁸

Sendika kararı kapsamında gerçekleştirilen fiilden dolayı disiplin cezası verilmesi Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru kararlarına da konu olmuştur. Konu ile ilgili Anayasa Mahkemesi’nin verilen disiplin cezasının sendika hakkını ihlal ettiği yönünde ve sendika hakkını ihlal etmediği yönünde vermiş olduğu güncel iki ayrı karara değineceğiz. Değirmek istediğimiz ilk karara konu olayda, üyesi oldukları sendikanın aldığı karar üzerine nöbet görevlerini yerine getirmeyen kamu görevlilerinin disiplin cezası ile cezalandırılması nedeniyle sendika haklarının ihlal edildiği iddiası ile bireysel başvuru da bulunulmuş ve Yüksek Mahkeme bu kararında; “...kamu görevlileri sendikaları çeşitli sendikal araçlarla taleplerine ilişkin politika yapma sürecini başlatmalarına rağmen görevi yerine getirmeme şeklindeki eylemler, devletin öğretmenler için aslî bir görev olarak öngördüğü ve eğitim öğretim faaliyetlerinin kesintisiz olarak sürdürülmesinde yadsınamaz bir önemi olan nöbet düzenlemesinin tamamen ve fiilî olarak işlevsiz kalmasına neden olmuştur. Bu sebeple başvuru sahiplerinin iki ay gibi eğitim hizmeti bakımından oldukça uzun kabul edilebilecek bir süre boyunca devam eden nöbet görevini terk etme eylemine karşılık olarak uyarma cezasıyla tecziyesinin demokratik toplumda zorunlu sosyal bir ihtiyacı karşılamadığı söylenemez...” diyerek, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olan müdahalelerin Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkını ihlal etmediğine karar vermiştir.²⁹

Anayasa Mahkemesi’nin verilen disiplin cezasının sendika hakkını ihlal ettiğine karar verdiği olayda ise başvuru sahibi, üyesi olduğu sendikanın aldığı karar üzerine öğle arasındaki nöbet görevlerini yerine getirmeyen kamu görevlisinin disiplin cezası ile

nulmasında asli yükümlü olan idarenin, vatandaşların sağlık hakkını korumak amacıyla tesis ettiği anlaşılan dava konusu işlemler hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.” Dan.12.D., E. 2022/1068, K. 2023/22, T. 19.02.2023.

28 Dan. İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2021/1329, K. 2021/1456, T. 13.09.2021.

29 AYM Genel Kurulu, Osman Bayat ve Diğerleri Başvurusu, Başvuru No: 2016/11319, T. 05.09.2024, R.G. Tarih ve Sayı: 09/01/2025.

cezalandırılması nedeniyle sendika hakkının ihlal edildiği iddiasında bulunmuştur. Yüksek Mahkeme; “Başvurucunun üyesi olduğu sendika, aldığı eylem kararında bu eylemin gerekçesini; tam gün eğitim yapan okullarda öğretmenlere kesintisiz olarak tüm gün nöbet görevi verildiğini, öğle arasında da nöbet tutan öğretmenlerin beslenme, dinlenme ve ibadet gibi en temel ve insani ihtiyaçlarını karşılayamadıklarını, bu sebeplerle öğle arasında dinlenme haklarını kullanarak nöbet görevinin yerine getirilmemesi yönünde eylem kararı alındığı şeklinde açıklamıştır. Başvurucu da disiplin soruşturması sürecinde ve yargılama mercileri önünde nöbet tutmamasının gerekçesini açıklarken 12/3/2018 tarihli sendika kararını gerekçe olarak göstermiştir. Somut olaya konu tarihte, disiplin cezasına konu eylem kararının alındığı süreçte tam gün eğitim yapan okullarda nöbetçi öğretmenlerin temel gereksinimlerini karşılaması için yeterli zamanın sağlanmasını temin eden bir mekanizma olmadığı anlaşılmaktadır (bkz. § 54). Şu hâlde nöbet tutmama gerekçeleri göz önünde bulundurularak yapılan sendika kararına dayalı toplu eylemin disiplin cezasına konu edilmesi durumunda hem idarenin hem de yargı makamlarının yapacakları değerlendirmelerde bu hususu da gözetmesi beklenir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, sürekli icap nöbeti tutmayı öngören normun Anayasa’ya aykırılığını incelediği kararda -acil sağlık hizmeti dahi olsa- kamusal menfaatlerle dinlenme hakkı arasında adil bir dengelemeyi öngören mekanizma kurulması gerektiğini belirtmiştir (bkz. §§ 32-34).” diyerek, somut olayda ise başvurunun nöbet tutmama nedeni olan sendika kararında ileri sürülen sakıncalara ilişkin olarak ne soruşturma raporunda ne de mahkeme kararlarında bir değerlendirme yapılmadığını, Mahkeme kararında da sadece başvurunun yönetmelik hükmüyle kendisi için öngörülen görevi sürekli olarak yerine getirmemesinin sendikal faaliyet kapsamına girmediği tespitinde bulunulmakla yetinildiğinin görüldüğünü, bu yönüyle başvurunun sendika hakkına yapılan müdahaleye ilişkin gerekçenin yeterli olmadığını vurgulayarak Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.³⁰

3. Sosyal Denge Tazminatı-Dayanışma Aidatı

6289 sayılı Kanun ile 2012 yılında 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye

30 AYM İkinci Bölüm, Mustafa Kumcu Başvurusu, Başvuru No: 2020/19864, T. 17/09.2025.

ve 4688 sayılı Kanun'a eklenen hükümler ile sosyal denge tazminatı mevzuatta yerini almıştır. Sosyal denge tazminatı, mahalli idarelerde çalışan işçi dışındaki kamu görevlilerine tazminat ödenmesine ilişkin bir sözleşmedir.³¹

Sosyal denge tazminatı ile ilgili inceleyeceğimiz yargı kararları, sosyal denge tazminatından faydalanabilmek için sosyal denge sözleşmesini imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden sözleşme aidatı veya dayanışma aidatı adı altında bir kesinti yapıp yapılamayacağı ile ilgilidir.

Sosyal denge tazminatı ile ilgili 375 sayılı KHK'da ve 4688 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeler şu şekildedir:

375 sayılı KHK Ek Madde 15: Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.

4688 sayılı Kanun «Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması» başlıklı Madde 32: 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.

31 Bu sözleşmenin sui generis nitelikte bir toplu sözleşme olduğu ifade edilmektedir. **Ahmet Selim Kadioğlu**, Devlet Memurlarının İlk Toplu Sözleşme Tecrübesi Olarak Sosyal Denge Sözleşmesi: Tarihsel Gelişim ve Yasal Çerçeve, 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiri-ler Kitabı, 4-5 Nisan 2022, Ankara, (s. 253-274), s. 254.

4688 Sayılı Kanun «Toplu sözleşmenin kapsamı» başlıklı Madde 28: Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar. / Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.

Konu ile ilgili bazı Danıştay kararlarını şu şekilde özetleyebiliriz:

Danıştay kararına konu bir olayda; davacı sendika tarafından, Batman Belediye Başkanlığı ile ... Sendikası(... Sen) arasında imzalanan Sosyal Denge Sözleşmesinin “Sözleşmenin Kapsamı ve Yararlanma Koşulları” başlıklı 5. maddesinin (b) fıkrasında yer alan, *“Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katı oranında sosyal denge sözleşmesi aidatı alır. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dabilinde yararlanır.”* şeklindeki düzenlemenin iptali istenilmiştir. İlk Derece Mahkemesi; sosyal denge tazminatı sözleşmelerinin konusunun, toplu sözleşmelerde belirlenen tavanı aşmamak kaydıyla ilgili kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerine ödenecek tazminatın tutarını belirlemek olduğu, bu sözleşmelerin 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı ve bu sözleşmelerde hiçbir şekilde sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı, aksine bir yorumun sosyal denge tazminatının amacına ve Anayasa’nın eşitlik ilkesine aykırılık teşkil edeceği gibi, sosyal denge tazminatının ödenmesinde aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırım ve eşitsizlik yaratacağı, öte yandan, sendikaya üye olma ya da olmama ve üye olacağı sendikayı seçme özgürlüğünü kısıtlayıcı sonuçlar meydana getireceği açık olan dava konusu düzenlemede hukuka ve mevzuata uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir. Bölge İdare Mahkemesi istinaf başvurusunun reddine karar vermiş bu karar Danıştay tarafından onanmıştır.³²

32 Dan. 12. D. E. 2023/6521, K. 2024/1891, T. 16.04.2024.

Danıştay konu ile ilgili bir diğer kararında da sözleşmenin imzalandığı tarihte, yasadaki kaynaklı sendika üyesi olmayanlar, bir başka sendika üyesi olanlar ya da 4688 sayılı Kanun'a göre sendika üyesi olabilecekler arasında olduğu halde herhangi bir sendikaya üye olmayan çalışanlardan, yetkili sendikaya üye olanlardan alınan üyelik aidatı kadar ya da bu miktarın altında veya üstünde dayanışma aidatı alınmasına ilişkin yasal bir düzenlemeye yer verilmediği ve bu nedenle sosyal denge sözleşmesini imzalayan sendikaya üye olmayanlardan dayanışma aidatı kesintisi yapılamayacağı açık olduğundan, sosyal denge sözleşmesinden yararlanma şartı olarak dayanışma aidatı kesilmesine ilişkin dava konusu düzenlemede hukuka uygunluk bulunmadığına karar verilmiştir.³³

Konu bireysel başvuru yolu ile Anayasa Mahkemesi'nin önüne gitmiştir. Yüksek Mahkeme'nin kararına konu başvuru; toplu sözleşmenin tarafı sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinin daha yüksek aidat ödeyerek sosyal denge tazminatından yararlandırılmasına ilişkin toplu sözleşme hükmünün iptal edilmesi nedeniyle sendika hakkıyla bağlantılı olarak ayrımcılık yasağının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir. Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinin aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendikanın sosyal denge sözleşmesi aidatı alacağına ilişkin düzenleme Danıştay tarafından sosyal denge sözleşmesinde taraf olan sendikanın dışında kalan sendikaların üyesi olan veya hiçbir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında farklı oranlar üzerinden ödenti (aidat) alınmasına ilişkin hükümlerin sosyal denge tazminatının ödenmesinde aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırım (eşitsizlik) yaratacağı gerekçesi ile hukuka uygun bulunmamıştır. Anayasa Mahkemesi, bu düzenleme ile en çok üyesi olan sendikanın üyesi olanlarla olmayanlara sosyal denge tazminatından yararlandırılması hususunda farklı muamele yapıldığı, toplu sözleşmenin tarafı sendikaya üye olanlarla olmayanlar arasındaki farklı muamelenin sendikalaşmayı teşvik amacı taşıyan nesnel ve haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığı; nesnel ve haklı sebebe dayanıyorsa bu farklı muameleyle anılan sendikaya üye olmayanlara yüklenen külfetin orantılı olup olmadığı hususlarının ortaya konulması gerektiği, ancak mahkemeler tarafından bu hususların değerlendirilmediği vurgulanarak, Anayasa'nın 51. maddesinde

33 Dan. 12.D., E.2024/3570, K. 2024/3981, T. 10.10.2024. Benzer yönde bkz: Dan. 12.D., E. 2024/976, K. 2024/2103, T. 25.04.2024. Dan.12.D., E. 2024/1884, K. 2024/2401, T. 14.05.2024.

düzenlenen sendika hakkıyla bağlantılı olarak Anayasa'nın 10. maddesinde güven-
ce altına alınan ayırmacılık yasağının ihlal edildiğine karar vermiştir.³⁴

Görüldüğü üzere konu ilgili Danıştay'ın yaklaşımı ile Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımı farklılık arz etmektedir. Danıştay tarafından kanuni bir dayanak bulunmadığı için herhangi bir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden veya sözleşmenin tarafı olan sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden aidat adı altında bir kesinti yapılamayacağı sonucuna ulaşılırken; Anayasa Mahkemesi tarafından sözleşmeyi imzalayan sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden aidat kesintisi yapılmasına ilişkin düzenlemelerin yargı merci tarafından iptali hak ihlali olarak değerlendirilmiştir. Biz de kanuni bir dayanağı olmadığı sürece kamu görevlilerinden herhangi bir isim altında kesinti yapılamayacağı yönündeki Danıştay kararlarına katılmaktayız.

4. Toplu Sözleşme İkramiyesi

Sendika üyesi olan kamu görevlileri toplu sözleşme ile belirlenen miktarda toplu sözleşme ikramiyesi almaktadır. 4688 sayılı Kanun'un 28/1 maddesinde de toplu sözleşmenin kamu görevlilerine ödenecek toplu sözleşme ikramiyesi gibi mali ve sosyal hakları kapsadığı düzenlenmiştir.

Toplu sözleşme ikramiyesini alacak sendika üyesi kamu görevlilerinin, belirli bir üye sayısına ulaşmış olan sendika üyesi kamu görevlileri ile sınırlandırılmasına ilişkin toplu sözleşmeye konulan hüküm Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Akabinde 375 sayılı KHK'ya eklenen benzer bir düzenleme de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

25/08/2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Kamu Görevlilerinin Geneline Yönelik Mali ve Sosyal Haklar" başlıklı İkinci Kısımının, "Kamu

34 AYM Genel Kurul, Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası Başvurusu, Başvuru No: 2020/17953, T. 09.01.2025, R.G. Tarih: 12.06.2025. Benzer yöndeki bir diğer karar için bkz: AYM, Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası Başvurusu, Başvuru No: 2019/39042, T. 18.11.2025.

Görevlilerinin Geneline Yönelik Toplu Sözleşme” başlıklı Birinci Bölümünün, “Toplu Sözleşme İkramiyesi” başlıklı 23. maddesinin birinci fıkrasında yer alan; “375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesinde yer alan üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ibaresi, kamu görevlisi sendikasının kurulu olduğu hizmet kolundaki sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %1’inden fazla sendika üyesi kaydeden sendikalara üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine şeklinde”... uygulanacağına ilişkin düzenlemenin iptali için açılan davada Danıştay; *“Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin toplu sözleşme yapılabileceği açık olmakla birlikte, 4688 sayılı Kanun’da toplu sözleşme kapsamının mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak belirleneceği ifade edildiğinden, toplu sözleşmede, kanuna aykırı olmamak koşuluyla memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin hususlarda, çalışanlar lehine kural ve düzenlemelerin getirilmesi mümkündür. Ancak, kanun hükümlerinin toplu sözleşme ile değiştirilmesi ya da toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanma koşullarının sınırlandırılması veya daraltılması suretiyle bu hakkın kullanımının engellenmesi de mümkün değildir. Bir başka ifadeyle, toplu sözleşme hakkı, kamu görevlilerine kanunla yüklenen birtakım yükümlülüklerden kurtulma hakkı vermediği gibi, kanunun belirlediği sınırlar dışında düzenlemeler yapma, hak ve yükümlülükleri kaldırma hakkı da vermemektedir.bu hükümle, “sendikalar arasında ayrıma yol açılması, açıkça sendikal özgürlüğe bir müdahale oluşturarak sendikaların kuruluş amaçlarının gerçekleştirilmesini önleyici şekilde üye kaybına sebebiyet verecek nitelik taşıdığı gibi, aynı hizmet kolunda çalışıp aynı işi yapan sendika üyesi kamu görevlileri arasında, sadece farklı sendikalara üye olmaları nedeniyle “toplular sözleşme ikramiyesi ödemesinde” eşitsizlik yaratması suretiyle çalışma barışını da olumsuz yönde etkileyeceği” gerekçesi ile dava konusu düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.³⁵*

Danıştay’ın bu kararı ile toplu sözleşme ikramiyesini alacak sendika üyesi kamu görevlilerinin, belirli bir üye sayısına ulaşmış olan sendika üyesi kamu görevlileri ile sınırlandırılması mümkün olmamıştır. Benzeri bir düzenlemeye 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 22.12.2022 tarihinde değiştirilen Ek 4/2 maddesinde yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre; *“Kamu görevlileri sendikasının kurulu*

35 Dan. 12. D., E. 2021/6774, K. 2023/1254, T. 16/03/2023. (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu E. 2023/2928, K. 2024/931, T. 29/04/2024 kararıyla onanarak kesinleşmiştir.)

olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olup aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte toplu sözleşmeyle belirlenen tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödenir.” Bu kez Anayasa Mahkemesi tarafından bu KHK hükmünün negatif sendika özgürlüğünü ihlal ettiği gerekçesi ile Anayasa’nın 10. ve 51. maddelerine aykırı olduğundan iptaline karar verilmiştir.³⁶

5. Sendika Üyeliğine Son Verme

İdare tarafından kamu görevlilerinin sendika üyeliğinin sona erdirilmesine yönelik tesis edilen işlemlerin de sıklıkla idari yargı kararlarına konu olduğunu görmekteyiz.

Örneğin; Gençlik ve Spor Bakanlığı’nın taşra teşkilatında görev yapan ilçe müdürleri ile hizmet müdürlerinin kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacaklarına ilişkin “Sendika Üyeliği Hakkında” konulu işlemin iptaline karar verilmesi iste miyle açılan davada idare mahkemesi tarafından 4688 sayılı Kanun’un 14. maddesi «Sendika üyeliğinin kazanılması»; 15. maddesi « Sendika üyesi olamayacaklar»; 16. maddesi «Üyeliğin sona ermesi» hususlarının düzenlendiği, bu düzenlemeler gereğince, “*kamu kurum ve kuruluşlarının kamu görevlilerinin sendikaya üye olup olamayacaklarına karar veremeyecekleri ve sendika üyeliği kesinleşen kamu görevlilerinin üyeliklerinin sonlandırılması gibi bir yetkilerinin bulunmadığı göz önüne alındığında, Gençlik ve Spor Bakanlığı bünyesinde görev yapan ilçe müdürlerinin ve hizmet müdürlerinin sendika üyesi olamayacaklarından babilse sendika üyeliklerinin sonlandırılmasına yönelik olarak tesis edilen dava konusu*” işlemin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.³⁷

İlgili kısmına yer vermiş olduğumuz bu kararda da ifade edildiği gibi, sendika üyeliğinin kazanılması, sendika üyeliğinin sona ermesi ve sendika üyesi olamayacaklar

³⁶ AYM, E. 2023/12, K. 2024/12, T. 18/01/2024.

³⁷ Ankara 24. İdare Mahkemesi E. 2022/1190, K. 2023/524, T. 05.04.2023. Bu karar Ankara Bölge İdare Mahkemesi 12. İdari Dava Dairesinin E. 2023/955, K. 2024/365, T. 14.02.2024 kararıyla hukuka uygun bulunmuş ve istinaf başvurusunun reddine karar verilmiştir. Benzer yöndeki kararlar için bkz: Ankara 18. İdare Mahkemesi, E. 2024/233, K. 2024/898, T. 15.05.2024; Ankara 4. İdare Mahkemesi, E. 2022/2014, K. 2023/233, T. 01.02.2023.

4688 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. İlgili kararlarda da vurgulandığı gibi idarenin sendika üyeliğinin sona ermesine karar verme yetkisi bulunmamaktadır.

6. Toplu Sözleşme ile Kanuna Aykırı Düzenleme Yapılması

25/08/2021 tarihli ve 31579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı İkinci Bölümünün "ILKSAN üyeliği" başlıklı 25. maddesinde; *"Mevcut üyeler dahil olmak üzere, Milli Eğitim Bakanlığı kadrolarına atananlardan 13/01/1943 tarihli ve 4357 sayılı Kanunun 11 inci maddesi kapsamında bulunanlar bakımından İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (ILKSAN) üyeliğine girmesi ve üyelikten ayrılması ihtiyaridir.*» düzenlemesinin, 4357 sayılı Kanun'un 11. maddesindeki Sandığa üyeliğin zorunlu olduğu kuralına aykırı olduğu iddiasıyla açılan davada Danıştay; 4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler için Teşkil Edilecek Sağlık ve İhtimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun'un 11. maddesinde, *"Hükmi Şahsiyeti haiz ve Maarif Vekaletine bağlı olmak üzere (İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve İhtimai Yardım Sandığı) adı ile bir sandık kurulur. Maarif Vekaleti bütçesinden maaş alan İlkokul Öğretmenleri, ilkokul yardımcı ve stajyer öğretmenleri, yetiştirme yurtları öğretmenleri, arızalı çocuklara ilk tahsillerini veren müesseselerin öğretmenleri; Maarif müdürleri, ilköğretmen müfettiş ve denetmenleri, uygulama okulu öğretmenleri, İlköğretim Umum Müdürlüğü ve Maarif Müdürlüklerinde vazifeli memurlar ile Sandık işlerinde çalışan memurlar Sandığa azadırlar*", düzenlemelerinin yer aldığını, Anayasa maddeleri ile mevzuat hükümleri uyarınca, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme yapma hakkına sahip olduklarını, 4688 sayılı Kanun'da toplu sözleşme kapsamının mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak belirleneceğini ifade etmiştir. Aynı Kanunla atfı yapılan 6356 sayılı Kanun'da ise, toplu iş sözleşmelerinin Anayasa'ya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içermeyeceğinin ifade edildiği, toplu sözleşmelerin kanun niteliğinde kural koyması demenin, kanun koyması, kanunu değiştirmesi ya da yürürlükten

kaldırması anlamına gelmediği, toplu sözleşme hakkının kamu görevlilerine, kanunla yüklenen birtakım yükümlülüklerden kurtulma hakkı vermediği gibi, kanunun belirlediği sınırlar dışında düzenlemeler yapma, birtakım hak ve yükümlülükleri kaldırma ya da bazı hak ve yükümlülükler koyma hakkı vermesinin de mümkün olmadığı vurgulanarak, Kanunda zorunlu olarak düzenlenen İLKSAN üyeliğinin toplu sözleşme ile ihtiyari hale getirilemeyeceğine karar verilmiştir.³⁸

İLKSAN üyeliğinin ihtiyari hale getirilmesi ile ilgili hükümlere daha önce de çeşitli dönemlerde toplu sözleşmelerde yer verilmiş ve bu düzenlemeler Danıştay tarafından iptal edilmiştir.³⁹ Biz de toplu sözleşme ile kanunun değiştirilemeyeceği yönündeki Danıştay kararlarına katılmaktayız.⁴⁰

7. İşyeri Sendika Temsilciliklerinin ve İzinlerin Kaldırılması

Kamu görevlileri sendikaları ile ilgili idari yargı mercilerinin kararlarına konu olmuş bir diğer mesele ise işyeri sendika temsilciliklerinin ve izinlerinin kaldırılmasıdır.

Konu ile ilgili güncel bir yargı kararına konu olayı ve konu ile ilgili yargı mercilerinin kararını şu şekilde özetleyebiliriz:

Sendika iş yeri temsilciliklerinin ve sendikal izinlerin kaldırılmasına ilişkin Kocaeli Üniversitesi Rektörlüğü Personel Daire Başkanlığı işleminin iptaline karar verilmesi istemiyle açılan davada ilk derece mahkemesi, “*davalı Kocaeli Üniversitesinin bünyesindeki birimleri ile birlikte tek bir iş yeri olarak değerlendirilmesinde mevzuattaki tanımlara aykırılık bulunmadığı, bu duruma göre en çok beş iş yeri sendika temsilcisi belirlenebileceğine yönelik dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı.....*” gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir.

İstinaf başvurusu üzerine Bölge İdare Mahkemesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 3.maddesinde yer alan düzenlemeler ile “İşyeri sendika temsilcileri ve sendika işyeri temsilcileri” başlıklı 23. maddesindeki düzenlemelere değinmiş ve “*Yukarıda aktarılan mevzuat*

38 Dan. 12. D., E. 2021/6451, K. 2025/837, T. 18.02.2025.

39 Dan. 12. D., E. 2018/6439, K. 2019/7890, T. 22.10.2019.

40 Bu yönündeki ayrıntılı değerlendirmeler için bkz: **Kadir Arıcı**, “*Toplu Sözleşme ile Kanun Değiştirilmesi: İLKSAN Örneği*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVIII, Y. 2014, Sa. 3-4, (s. 3-20).

hükümlerine göre kamu hizmetinin yürütüldüğü yerlerin işyeri olarak kabul edildiği, hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından idari bir bütünlüğe sahip işyerlerinden oluşan kuruluşların ise kurum olarak kabul edildiği, Sendika işyeri temsilcisinin ise; bir işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika dışındaki her bir sendika tarafından o işyerinden seçilen kamu görevlisini ifade ettiği, ayrıca; bir işyerinde en çok üye kaydetmiş sendikanın dışında faaliyette bulunan sendikalar da, Kanun kapsamına giren sendikal faaliyetlerin yürütülmesi açısından koordinasyon görevini yürütmek üzere o işyerinden sendika işyeri temsilcisi belirleyebileceği, kamu işverenin, yönetim ve hizmetin işleyişini engellemeyecek biçimde sendika temsilcilerine çalışma saatleri içinde ve dışında görevlerini yapabilmeleri için imkânlar ölçüsünde kolaylıklar sağlayacağı kurala bağlanmakla birlikte, işyeri temsilcisi belirleyebilmek için herhangi bir sendika üye sayısı kısıtlaması getirilmediği açıktır./ Bu durumda; yukarıda aktarılan mevzuat hükümleri ile uyumsuzluk konusu olay birlikte değerlendirildiğinde; kamu hizmetinin yürütüldüğü yerlerin her birinin ayrı bir işyeri olduğu, mevzuatta bir işyerinde sendika temsilcisi belirlenmesi için asgari üye sayısı belirlenmediğinden Kanuna aykırı olarak idarece bu yönde koşul belirlenemeyeceğinden dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”⁴¹ diyerek, üniversitenin tek bir işyeri değil, her bir birimin ayrı bir işyeri olduğuna karar vermiştir.

Sonuç

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu adıyla 2001 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren uygulanması ile pek çok hukuki uyumsuzlığa konu olmuştur. Çalışmamızda incelemiş olduğumuz konular, güncel idari yargı kararlarında sıklıkla karşımıza çıkan meselelere ilişkindir. İncelemiş olduğumuz bu yargı kararları neticesinde pek çok hukuki uyumsuzluğun 4688 sayılı Kanun’da veya ilgili diğer hukuki metinlerde gerekli düzenlemelerin bulunmamasından kaynaklandığını görmekteyiz. Bu sebeple 4688 sayılı Kanun’un ve ilgili diğer hukuki düzenlemelerin özellikle yargı kararlarındaki hukuki tartışmaları sona erdirecek şekilde tekrar ele alınması, güncel hukuki ve toplumsal gelişmeler ile yargı kararları doğrultusunda yeniden düzenlenmesi gerektiği kanaatindeyiz.

41 İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 3. İdare Dava Dairesi, E. 2024/1219, K. 2025/1752, T. 14.07.2025.

Kaynakça

Akyılmaz Bahtiyar / Sezginer Murat / Kaya Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2024.

Arıcı Kadir, “*Toplu Sözleşme ile Kanun Değiştirilmesi: İLK SAN Örneği*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVIII, Y. 2014, Sa. 3-4, (s. 3-20).

Atay Ender Ethem, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021.

Atay Yeliz Şanlı, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021.

Canpolat Ahmet, “*Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Faaliyet Kapsamında İş Bırakması*”, TAAD, Yıl: 11, Sayı: 40 (Ekim 2019), (s. 113-148).

Ramazan Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2024.

Durmuş Fatih / Türkmen Mücahit, “*Toplu Sözleşme ile Yükseköğretim Kurumlarının Disiplin Kurullarında Sendika Temsilcisinin Yer Alması*”, YBHD Yıl 9- Sayı 2024/2, (s.129-178).

Gündüz F. Ebru, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016.

Kadioğlu Ahmet Selim, Devlet Memurlarının İlk Toplu Sözleşme Tecrübesi Olarak Sosyal Denge Sözleşmesi: Tarihsel Gelişim ve Yasal Çerçeve, 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı, 4-5 Nisan 2022, Ankara, (s. 253-274).

II. OTURUM MÜZAKERELERİ

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Ebru hocamıza sunumlarından dolayı teşekkür ederim. Soru ve cevaplar bölümüne geçmeden önce iki hususta bilgi vermek isterim. Toplu sözleşmelerin iptali istemiyle açılan davalarda; ehliyet ve süre hususlarının değerlendirilmesi konusundadır. Her bir toplu sözleşme süresi iki yıldır. Toplu sözleşmeler, düzenleyici işlem niteliğinde olduğu için bu tür davalar ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülmektedir. Yani Danıştay'da, hangi dönem toplu sözleşmenin iptali ve buna bağlı olarak personelin yoksun kaldığı ileri sürülen parasal hak kayıplarının ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan davalar, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür. Bu tür davalarda süre, ilgili toplu sözleşme iki (2) yıl süre ile geçerli olduğu için, o yılı takip eden ikinci yılın 31 Aralık tarihine kadar devam eder. Bu tarihten itibaren 60 gün içinde İYUK'nin 7. maddesine göre 60 günlük süre içerisinde dava açılması gerekir. 60 günlük bu süre içerisinde İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca bir başvuru yapılmış ise, bu başvuru dava açma süresini keser. Anılan 11. madde süreci işletildikten sonra açılacak davalarda, dava açma süresine dikkat etmek gerekir.

Daha önce sıkça bahsettik, sendikaların dava açma hususundaki ehliyet konularına. Bir sendika temsilcisi, kendisine yetki vermiş olan, üyesi adına dava açtığı için genelde gözden kaçan şöyle bir durum bulunuyor. Toplu sözleşmenin ilgili maddesinin iptali ve bu düzenleyici işlem nedeniyle yoksun kalan parasal hakların ödenmesi şeklinde bir talep var ise; bu talep sendika tüzel kişi olduğu için, parasal hak yönünden açılan davada bu kısım yönünden ehliyet ret ile sonuçlanıyor. Ancak, bu istem şu şekilde olursa belki küçük bir nüans; düzenleyici işlemin iptali, bu işleme dayalı parasal hakların sendika üyelerine ödenmek/iade edilmek üzere karar verilmesi şeklinde olması halinde, düzenleyici işlemin iptaline bağlı olarak varsa sendika üyesinin yoksun kaldığı parasal haklarının ödenmesine de hükmediliyor. Dinlediğiniz için teşekkür ederim. Şimdi sorular varsa lütfen isim belirterek, hangi konuda soru sorduğunu belirlemek üzere devam edelim.

Soru: Prof. Dr. Levent AKIN - Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Teşekkür ederim sayın başkan. Ebru hocama bir şey sormak istiyorum. Şimdi bu toplu iş sözleşmeleriyle ilgili getirilen düzenlemelerin yargıya intikali halinde bizim 6356'dan kaynaklanan uyuşmazlıklarda iş yargısı yasal düzenlemeleri değerlendirirken, tarafların toplu sözleşme hükümlerinin 6356 ile çelişmesi halinde nasıl davranacağı günlük olarak bir irade kullanıyor. Bu hükümlerin nisbi olup olmaması ile ilgili olarak yapıyor bunu. Yani aksi kararlaştırılabilir mi, aksi kararlaştırılmaz mı diyor. Biraz önce İLK SAN kararından bahsederken, sizler şimdi yargı makamının toplu sözleşme ile 4688 hükümlerinin değiştirilemeyeceği yönünde bir karar verdiğini söylediniz. Şunu merak ediyorum ben, acaba 4688 ile 6356 normları arasında bu tür bir değerlendirme farkı olabilir mi emniyet açısından? Çok teşekkür ederim.

Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Şimdi o kararda da aslında İLK SAN kararında da sizin 6356 sayılı Kanun ile ilgili yapmış olduğunuz değerlendirmeye benzer bir değerlendirme var. Ben biraz hızlı geçmek için herhalde o kısma çok girmedim. Kanunun emredici hükümlerinin aleyhine bir düzenleme yapılamayacağı. Ancak kişiler lehine hükümler getirilebileceği ifade edilmiş. Dolayısıyla aynı şeyi 4688 için de söyleyebiliriz.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Bu konuya ilişkin bir açıklama yapmak isterim. Bildiğiniz gibi, 4357 sayılı İLK SAN Kanunu'nda, İLK SAN'a kimlerin üye olabileceği belirlenmiştir. Kanuni bir düzenleme olduğu halde, toplu sözleşme ile bu husus ihtiyari hale getirilmiş ise, Danıştay'ın ilgili dairesi baktığı davada anlatmak istediği husus, Kanun ile düzenlenen bir alanda toplu sözleşme hükümleriyle bu kuralın değiştirilemeyeceği gerekçesiyle iptal kararı vermektedir.

Nitekim, İLK SAN tarafından 25/08/2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali

ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı ikinci bölümünün "İLKSAN üyeliği" başlıklı 25. maddesinin iptali istemiyle dairemizde açılan davada, 18/02/2025 tarih ve E:2021/6451; K:2025/837 sayılı kararı ile, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin hususlarda, toplu sözleşme ile nispi emredici nitelikteki kanun hükümlerinin çalışanlar lehine değiştirilmesi mümkün olmakla birlikte, mutlak emredici kanun hükümlerinin, toplu sözleşme ile değiştirilmesi ya da uygulanamaz hale getirilmesine imkan bulunmamaktadır. Toplu sözleşmelerin kanun niteliğinde kural koyması, kanunu değiştirmesi ya da yürürlükten kaldırması anlamına gelmemektedir. Toplu sözleşme hakkının kamu görevlilerine, kanunla yüklenen bir takım yükümlülüklerden kurtulma hakkı vermediği gibi, kanunun belirlediği sınırlar dışında düzenlemeler yapma, bir takım hak ve yükümlülükleri kaldırma ya da bazı hak ve yükümlülükler koyma hakkı vermesi de mümkün değildir.

İLKSAN üyelerine karşılıksız olarak, evlenme, ölüm, emeklilik, malüliyet, tabii afet yardımları gibi yardımları yapmak amacıyla kurulan İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığına, 4357 sayılı Kanun'da ve İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı Ana Statüsü'nde sayılan kişilerin kendi isteklerine bakılmaksızın zorunlu olarak üye olacakları ve bu üyeliklerin toplu sözleşme veya toplu sözleşme hükmündeki Kamu Görevlileri Kurulu Kararı ile ihtiyari hale getirilemeyeceği açık olduğundan, 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı İkinci Bölümünün "İLKSAN üyeliği" başlıklı 25. maddesinde hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle iptal kararı verilmiştir.

Öte yandan, daha on gün önce yürürlüğe giren 2026 ve 2027 yıllarını kapsayan 8. Dönem Toplu Sözleşme'nin ikinci kısmının "Eğitim, öğretim ve Bilim Hizmet Koluna ilişkin Toplu Sözleşme" başlıklı ikinci bölümüne "İLKSAN Üyeliği" başlıklı 25. maddesinde, "Mevcut üyeler dahil olmak üzere,... İLKSAN üyeliğine girmesi ve üyelikten ayrılması ihtiyaridir." düzenlemesine yer verilmiştir. Bu düzenlemenin iptali istemiyle İLKSAN tarafından açılan ve dairemizin E:2025/4440 esasında görülen davada, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na karşı açılan ve davalı yanında müdahil olarak katılmak isteyen EĞİTİM BİR-SEN'in müdahil istemi de kabul edilerek; söz konusu düzenleme, 4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan

İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler için Teşkil Edilecek Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun uyarınca Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden maaş alan ilkokul öğretmenleri, ilkokul yardımcı ve stajyer öğretmenleri, yetiştirme yurtları öğretmenleri, arızalı çocuklara ilk tahsillerini veren müesseselerin öğretmenleri, maarif müdürleri, ilköğretmen müfettiş ve denetmenleri, uygulama okulu öğretmenleri, İlköğretim Umum Müdürlüğü ve Maarif Müdürlüklerinde vazifeli memurlar ile Sandık işlerinde çalışan memurların İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığına üyeliği zorunlu iken, Kanun'un emredici düzenlemesine aykırı olarak Kanun kapsamında olan kişilerin üyeliğini ihtiyari hale getiren Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2026 ve 2027 Yıllarını Kapsayan 8. Dönem Toplu Sözleşme'nin İkinci kısmının "Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı İkinci Bölümünün "İLKSAN üyeliği" başlıklı 25. maddesinin hukuka uygun olmadığı, uygulanması halinde giderilmesi güç veya imkansız zararların doğmasına yol açacağı sonucuna ulaşıldığı gerekçesiyle Yürütmesinin Durdurulması isteminin kabulüne karar verilmiştir. Teşekkür ederim.

Soru: Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Benim sorunum hocama bu toplu sözleşme ikramiyesi ile ilgili. Bizim kanayan yaramız bu. Toplu sözleşme sürecinde bunu toplu hükmü altına aldık. Danıştay iptal etti. Yasa çıkartılması gerekiyor. Yasa çıktı, Anayasa Mahkemesi iptal etti. Şimdi bu işçi sendikacılığı biliyorsunuz burada bir baraj var. Türkiye genelinde kendi işkolu barajı var. Yüzde 1 biliyorum. %50'de kendi işyerinde üyeye ulaşması lazım ki toplu iş sözleşmesinden o sendikaya üye olanlar faydalansın veya toplu iş sözleşmesi imzalayabilsin. Biz neyi eksik yapıyoruz? Bunu nasıl çözeceğiz?

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

2022 ve 2023 yıllarını kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin, "Kamu Görevlilerinin Geneline Yönelik Mali ve Sosyal Haklar" başlıklı ikinci kısmının, "Kamu Görevlilerinin Geneline Yönelik Toplu Sözleşme" başlıklı birinci bölümünün,

"Toplu Sözleşme İkramiyesi" başlıklı 23. maddesinin birinci fıkrasında yer alan, "kamu görevlisi sendikasının kurulu olduğu hizmet kolundaki sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %1'inden fazla sendika üyesi kaydeden sendikalara üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine" şeklinde yer alan ibarenin iptali istemiyle, bir sendika tarafından ilk derece olarak Danıştay'da açılan ve dairemizce görülen davada; Danıştay 12. Dairesi'nin 27/05/2025 tarih ve E:2021/6381; K:2025/2737 sayılı kararıyla; davaya konu toplu sözleşmenin yapıldığı tarihte yürürlükte olan yasal düzenlemeler uyarınca, kamu görevlileri sendikalarına üye olan ve maaş veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen her sendika üyesinin hiç bir ayrıma tabi tutulmadan toplu sözleşme ikramiyesinden yararlandırılması gerekirken; toplu sözleşmenin iptali istenilen maddenin birinci fıkrasındaki ibare ile sendika üyesi kamu görevlilerinin toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanmaları, kamu görevlisi sendikasının kurulu olduğu hizmet kolundaki sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %1'inden fazla sendika üyesi kaydeden sendikaların üyesi olma koşuluna bağlanarak üye sayısı bakımından bu kritere uygun olmayan aynı hizmet kolundaki diğer sendikaların üyesi olan ve maaş veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerinin anılan yasal düzenleme hükmünü daraltıcı ve toplu sözleşme ikramiyesi hakkından yararlanma koşullarını kısıtlayıcı ve bu şekilde daha önceki dönemlere ait toplu sözleşmede yer almayan düzenlemenin yapıldığı anlaşılmış olup; sendika üyesi olan ve maaş veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlileri arasında, toplu sözleşme ikramiyesi ödemesinde eşitsizlik yaratacak şekilde yapılan dava konusu düzenlemede hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptal kararı verilmiştir. Bu karara karşı Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna yapılan temyiz başvurusu reddedilerek anılan karar kesinleşmiştir.

Daha sonra, 28 Aralık 2022 tarih ve 32057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve yayımı tarihinde yürürlüğe konulan 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 4. maddesinde değişikliğe gidilmiş ve "kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri" düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu düzenlemenin de iptali istemiyle bir sendika tarafından açılan davada; daimimizin 09/03/2023 tarih ve E:2023/430, K:2023/983 sayılı kararıyla "... 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 4. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve iptali istenen düzenlemenin Anayasaya uygunluk yönünden yargısal denetimi

Anayasa Mahkemesi'nin görevinde olduğu gerekçesiyle, davanın Görev Yönünden Reddine karar verilmiştir.

Aynı düzenlemenin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'nde açılan davada; Anayasa Mahkemesi'nin 5 Mart 2024 tarih ve 32480 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 18/01/2024 tarih ve E:2023/12; K:2024/12 sayılı kararı ile, ... kuralla kamu görevlileri sendikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini üye kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olma zorunluluğu ön görülmemiş ise de; toplu sözleşme ikramiyesinin sadece bu sendikalara üye olanlara ödeneceğinin öngörülmüş olmasının bu sendikalara üye olmaya zorlayıcı nitelik taşıdığı ve dolayısıyla yeni sendikaların kurulabilmesini ve çalışanlarının dilediği sendikayı seçebilmesini fiilen engelleyici nitelik taşıdığı açık olduğundan, kuralın sendika hakkı bağlamında eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı sonucuna ulaşıldığı; ayrıca yüksek devlet yardımı, gerçekte sendikaya üye olmaya istekli ve niyetli olmayan kamu görevlilerini, sırf bu yardımdan yararlanmak amacıyla sendikalara üye olmaya zorlayabileceği; dava konusu kuralda, düzenlenen toplu sözleşme ikramiyesinin miktarı gözetildiğinde kamu görevlilerini sendika üyesi olmaya dolaylı olarak zorlayıcı bir yönünün de bulunduğu anlaşıldığından, iptali istenilen kural, Anayasa'nın 10. ve 51. maddelerine aykırı bulunduğu gerekçesiyle iptal kararı verilmiştir.

Bildiğim kadarıyla, şu ana kadar bu konuya ilişkin yeni yasal bir düzenleme henüz yapılmamıştır.

Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörü

Teşekkür ederim Başkanım. Bir hususa açıklık getirmek ve hocamızın görüşünü öğrenmek istiyorum. İşyeri sendika temsilcisi sayısının belirlenmesi konusunda da dikkat çekici bir farklılıkla karşı karşıyayız. Özellikle üniversiteler bakımından idari yargının benimsediği yaklaşım ile iş hukuku alanında kabul edilen yaklaşım arasında önemli bir ayrışma bulunmaktadır.

İdari yargı kararlarında, üniversiteler açısından işyeri sendika temsilcisi sayısının belirlenmesinde her bir fakültenin ayrı bir işyeri olarak değerlendirildiği görülmektedir. Buna bağlı olarak da temsilci sayısının, her bir fakültede görev yapan kamu

görevlisi sayısı esas alınarak belirlenmesi gerektiği kabul edilmektedir. Nitekim 4688 sayılı Kanun'un 23. maddesinde işyeri sendika temsilcilerinin sayısı belirlenirken “işyerindeki kamu görevlisi sayısı” ölçütü esas alınmış ve hükümde “200'e kadar kamu görevlisi çalışan işyerlerinde” ifadesine yer verilmiştir. Bu nedenle idari yargı, temsilci sayısının belirlenmesinde işyeri kavramını dar yorumlayarak fakülte bazlı bir değerlendirme yapmaktadır.

Buna karşılık, 6356 sayılı Kanun kapsamında geliştirdiğimiz yaklaşım farklıdır. İş hukuku bakımından üniversiteyi bir bütün olarak tek işyeri kabul ediyor; fakülteleri kural olarak ayrı işyerleri şeklinde değerlendirmiyoruz. Dolayısıyla işyeri sendika temsilcisi sayısının belirlenmesinde de üniversitede çalışan toplam işçi sayısını esas alıyoruz.

Elbette bu yaklaşımın istisnaları da bulunmaktadır. Özellikle tıp fakültesi hastaneleri, yürüttükleri faaliyet ve yer aldıkları işkolu dikkate alındığında ayrı bir değerlendirmeye tabi tutulabilmektedir. Sağlık işkolu kapsamında yer alabilen bu birimlerin, belirli şartlar altında ayrı işyeri olarak kabul edilmesi mümkündür. Ancak bunun dışında kalan fakülteler ve akademik birimler, üniversitenin organizasyonel bütünlüğü içerisinde tek işyeri kapsamında değerlendirilmektedir.

Bu örnek de aslında sempozyum boyunca üzerinde durduğumuz temel sorunlardan birini açıkça ortaya koymaktadır. Aynı kurumsal yapı içerisinde sendikal örgütlenmeye ilişkin temel kavramların farklı hukuk disiplinlerinde farklı şekillerde yorumlanması, uygulamada önemli tereddütlere ve uyuşmazlıklara yol açabilmektedir. Bu nedenle 6356 sayılı Kanun ve 4688 sayılı Kanun bakımından işyeri kavramının teorik temellerinin yeniden ele alınması ve kavramsal çerçevenin daha net şekilde ortaya konulması gerektiği kanaatindeyim.

Bu konuda Sayın Hocamızın değerlendirmelerini ve görüşlerini dinlemekten büyük memnuniyet duyacağımı da özellikle ifade etmek isterim.

Doç. Dr. Sezgi Öktem SONGU - Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Benzer bir şey söyleyecektim. Sorun 4688 sayılı Kanun'da işyeri tanımının olmamasından kaynaklanıyor esas itibarıyla.

**Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi**

Kanunda işyeri kamu hizmeti görülen yer şeklinde net olarak tanımlanmış.

**Doç. Dr. Sezgi Öktem SONGU - Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Öğretim Üyesi**

Evet ama 6356 sayılı Kanunda belirtildiği gibi açık bir işyeri tanımı bulunmamakta.

**Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi**

Kamu hizmeti görülen her yer işyeridir, diyor.

Söz Alan: Kamu hizmetinin görüldüğü her yeri işyeri kabul edebiliriz o zaman.

**Doç. Dr. Sezgi Öktem SONGU - Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Öğretim Üyesi**

Şunu söyleyeceğim. Her birini ayrı ayrı iş yeri olarak değil, fakültelerle birlikte üniversitenin tek bir iş yeri olarak kabul edilmesi gerektiğini düşünüyorum ben de. Fakat sorun burada. Sorun farklı farklı yerleşkeleri olan üniversiteler bakımından çıkıyor. Yani farklı farklı yerlerde yerleşkesi olan üniversitelerin bu sefer tek bir iş yeri gibi kabul edilmesi halinde, 5 sayısının işyeri sendika temsilcisi sayısının az kalması nedeniyle belki de her bir fakültenin ayrı ayrı işyeri olarak kabul edilmesi gibi bir durum ortaya çıkıyor. Bu kararların, bu endişeden de kaynaklanabiliyor olabileceğini düşünüyorum ben. Kanun'un gerekçesine bakmak ve buna göre yorum yapmak gerekiyor. Teşekkür ederim hocam.

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Çok teşekkür ederim. Ben üniversitelerdeki fakültelerle birlikte tek bir işyeri olduğu görüşüne katılmıyorum. Tarihin gelişimine baktığınız zaman her bir fakülte bağımsız ayrı bir iş yeridir. Kaldı ki her bir fakültenin yönetimi, organizasyon yapısı ve hatta bağımsız ayrı işyeri olup olmadığı konusundaki en önemli ölçü olan teknik amaç yönünden her bir fakültedeki teknik amaç ayrıdır. Bu konuda yakın zamana kadar fakültelerin ayrı işyeri oldukları kabul ediliyor ve Yargı kararlarında da böyle uygulanıyor idi. Ta ki tıp fakültesi olan üniversitelerde hastanelerdeki faaliyetlerin sağlık işlerini mi, eğitim işine mi girdiği konusundaki tartışmaya kadar. O zaman da ben üniversitenin tıp fakültelerindeki asli işi eğitim olduğunu, bağımsız ayrı iş yerlerinin her birinin işkolları tek tek belirlendikten sonra aynı iş koluna girenlerin işletme toplu iş sözleşmesi kapsamında değerlendirileceğini söylemiştim. En son milli komitede de Yargıtay kararları değerlendirirken, iş yeri kavramının Hukukumuzda Bakanlığın yanlış uyguladığını anlattım. Gerçekten de işyeri hukukumuzda teknik bir amaca hizmet eden, organize edilmiş bir bütün olarak tanımlanır. Hep teorik olarak teknik amaçtan söz edilir ama somut örneklerle geldiğinde farklı sonuçlara gidiliyor. Konunun daha iyi anlaşılması için daha da geriye gittiğimizde iş hukukunda bankaların şubeleri için uyumsuzluk çıktığında her bir şube ayrı işyeri mi yoksa genel müdürlükle birlikte tüm şubeler tek bir işyeri yani bağlı işyeri mi tartışması çıkmıştı. Aynen üniversitelerdeki fakültelerin ayrı işyeri olup olmadıkları konusundaki uyumsuzluk gibi. Yargıtay ve öğretide her bankaların her bir şubesinin bağımsız ayrı işyeri olduğu konusunda anlaştık. Artık bu konu tartışılmamaktadır. Benzer bir tartışma şu an şirketlerin yönetildiği yönetim biriminin olduğu işyeri ile ayrı yerde olan üretim yeri yani fabrikasının bağımsız ayrı işyeri mi yoksa ikisi tek bir işyeri kapsamında mı kabul edilecek. Burada da ben üretim yeri ile yönetim yerinin iki ayrı teknik amaç için örgütlenmiş aynı işverene bağlı iki ayrı işyeri olduğunu, her bir işyerinin girdiği işkolunun ayrı ayrı tespit edilmesi ve aynı işkoluna giren yerlerin toplanarak işletme kapsamına alınması gerektiği kanaatini belirttim. Halen de ayrı görüşteyim. Burada da tıpkı banka şubelerinde olduğu gibi üniversitelerin fakülteleri bağımsız ayrı işyerleridir. Fakültelerin Dekanları var kimin dekan olacağını doğrudan Rektör belirleyemez, Yükseköğretim Kurulu 3 yıllık süre için atamaktadır. Fakültelerin fakülte

kurulları ve yönetim kurulları var. Yani burada ayrı bir teknik amaç için örgütlenmiş bir bütünlükten söz edebiliriz. Bu nedenle her bir fakülte ayrı işyeri olarak işyerinin girdiği işkolu ayrı ayrı belirlenmeli ve genellikle eğitim işkoluna gireceği için işletme kapsamında değerlendirilmelidir. Üstte rektörlüğün altında bir organizasyon olsa bile, her bir fakültenin örneğin tıp fakültesinin ayrı bir eğitim amacı olduğunu, hukuk fakültesinin bundan farklı bir teknik amaca, eğitime hizmet ettiğini, Eğitim fakültesinin farklı olduğu ama hepsinin bağımsız, ayrı birer iş yeri olarak aynı işkoluna girdiği için işletme toplu iş sözleşmesinin kapsamına girdiğini düşünüyorum.

Ben de bu disiplin cezalarına ilişkin kararlar konusunda başkanım, müsaadenizle birkaç şey söylemek istiyorum. Şimdi kararların gerekçelerine baktığımızda sendikal faaliyetin aslında hukuka uygunluğunu denetliyor gibi gözüküyor Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararında. Yani aslında burada dava konusu edilen disiplin cezası mı, sendikal faaliyetin hukuka uygun olup olmadığı mı?

Soru: Prof. Dr. Melikşah Yasin - İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Ben de bu disiplin cezalarına ilişkin kararlar konusunda başkanım, müsaadenizle birkaç şey söylemek istiyorum. Şimdi kararların gerekçelerine baktığımızda sendikal faaliyetin aslında hukuka uygunluğunu denetliyor gibi gözüküyor Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararında. Yani aslında burada dava konusu edilen disiplin cezası mı, sendikal faaliyetin hukuka uygun olup olmadığı mı?

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Bu çok farklı bir konu. O zaman şöyle yapalım. Bu konuda Yargıtay 9. Hukuk Dairesi kararlarının değerlendirilmesi kısmını bitirelim. Ondan sonra sizin cevaplarınız bizleri çok rahatlatacaktır. Seracettin başkanın hem bu konuda sorulan soruyu hem de Ali Cengiz Bey'in sorduğu soruyu, daireniz görüşü kapsamında değerlendirmelerinizi almak suretiyle neticelendirmek istiyoruz.

Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ - Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

Yargıtay 9.Hukuk Dairesi şimdiye kadar üniversiteleri işyeri olarak kabul etti. Hastaneleri ayrı tuttu. Bu durum Çalışma Bakanlığının uygulamalarından kaynaklanıyor. Bakanlığın işyeri olarak tespitine yönelik itiraz yapılmayınca işyeri veya işletme olup olmadığına yönelik gerekçe oluşturulamadı. Konu tartışmaya açıktır. Tüm birimleri aynı teknik amaca yönelik olarak kabul edersek işyeri olarak değerlendirmek gerekir.

Söz Alan: Başkan Özür dilerim. Bu tür faaliyetler fakülteler tarafından değil, uygulama merkezleri tarafından yapılıyor. Tabii belki oraları ayrı bir birim olarak değerlendirmek lazım. Fakültelerin ayrı bir uygulama merkezleri, mesela tıpta uygulama merkezleri hastaneleri.

Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ - Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

Fakülteye bağlı bir uygulama merkezi olsa da teknik amacın eğitim olduğu söylenebilir.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Bildiğiniz gibi, genel kurullarda ve bu tür toplantılarda konuşmalar, değerlendirmeler ya da oylamalar gündem sırasına göre yapılır. Görüşülmüş, konuşulmuş ve değerlendirilmiş olan bir önceki oturum konusunu yeniden değerlendirmeye alırsak bu konu bizim en az bir saatimizi alır. Şimdi biz kendi oturumumuzun kapsamına giren soruları alalım ve değerlendirelim.

Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ - Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

Bazı konuların hem adli yargıya hem de idari yargıya intikal ettiğini görüyoruz. Yani aynı konudaki uyuşmazlık farklı yargı yollarında çözülüyor. Hukuki

öngörülebilirlik ilkesi gereğince yargı yolunun netleştirilmesinde yarar vardır. Bazı kamu görevlilerinin sendika kurup kuramayacağına ya da sendikaya üyeliklerinin sona erdirilmesine ilişkin uyuşmazlıklar Dairemize intikal etmişti. Birkaç tanesini Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine gönderdik.

**Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi**

Başkanım idari yargıda dava konusu olan işlemler kimlerin üye olabileceği ile ilgili değil, üye olmayla ilgili konularda idarenin aldığı üyeliğin sona ermesiyle ilgili kararları alamayacağı ile ilgili. Yani kamu kurum ve kuruluşlarının bu yönde karar alamayacağına karar veriyor. Yani sizin önünüze gelen davalarda olduğu gibi kimlerin üye olabileceği ya da olamayacağı ile ilgili değil.

Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ - Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

Üyeliğin sona erdirilmesine ilişkin kararlara karşı adli yargı yoluna başvurulması gerekir. Çünkü yapılan işlem özel hukuk tüzel kişiliği olan sendika ile üyesi arasındaki ilişkiyle ilgili bir durumdur. Bu konuda da yargı yolunun açık bir kanuni düzenlemeyle açıklığa kavuşturulması gerekir.

**Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ / Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi**

Anladım. Ama işlemler aynı içerikte değil ama aynı konu ile ilgili Başkanım.

Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ - Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

Tabii, elbette; bu husus önemli olmakla birlikte, asıl önemli olan bu tür uyuşmazlıklara idari yargının mı yoksa adli yargının mı bakacağı meselesidir. Bu konuda açık bir belirliliğin sağlanması gerekir. Zira vatandaşın hangi yargı yoluna başvuracağı konusunda tereddüt yaşamaması gerekir

Nitekim 6356 sayılı Kanun'da, bu Kanun'dan doğan uyuşmazlıklarda iş mahkemelerinin görevli olduğu açıkça düzenlenmiştir. Buna karşılık 4688 sayılı Kanun'da bu konuda açık bir görev hükmü bulunmamaktadır. Kanunda yalnızca, hüküm bulunmayan hâllerde sendikalara ilişkin 6356 sayılı kanun hükümlerinin uygulanacağına yönelik genel bir atıf yer almaktadır. Ancak kanaatimce bu tür genel bir yollama hükmünden hareketle, 4688 sayılı Kanun kapsamındaki bütün uyuşmazlıklarda iş mahkemelerinin görevli olduğu sonucuna varmak doğru değildir.

Bu nedenle, 4688 sayılı Kanun'da göreve ilişkin açık, özel ve tereddüde yer bırakmayacak bir düzenleme yapılması gerektiğini düşünüyorum. Aksi hâlde aynı konuda hem idari yargıya hem de adli yargıya başvurulması gibi uygulamada karmaşa ve verimsizlik doğuran bir durum ortaya çıkacaktır.

Ben de söz alma ihtiyacı duyduğum bu hususu özellikle belirtmek istedim. Teşekkür ederim.

Soru: Ali YALÇIN - Memur-Sen Genel Başkanı

Şimdi kıymetli başkanım bir önceki soru geçti. Yeni gündeme odaklandık dediniz. Ben de eyvah dedim. Şimdi aslında bir önceki konu da şu %1 meselesi, %2 meselesi. Sendikal açıdan buradaki bu salondaki tüm arkadaşların esas odaklandığı konunun başıyla. Evet, şimdi o konuyu eğer. Sözü uzatmak olarak saymazsanız, hem Recai Hocamızdan hem sizden bu konuya ilişkin yaklaşımı biz gerçekten merak ediyoruz. Neden? Şimdi Mahmut Başkanım kendileriyle ilgili kısmı. Evet aynen öyle. Biz o zaman görüştüğümüzde Danıştay dedi ki Toplu sözleşme hükmü ile bu ihdas edildiği için sizin yasamızda sendika üyesi ile üye olmayan arasında sadece toplu sözleşme ikramiyesi hariç ayrı bir konu olamaz. Siz sendika üyeleri arasına bununla ayırım koymuşsunuz. Onun için önce bir kanunun değişmesi gerekir.

Dolayısıyla kanun değişmediği müddetçe bu iptal olur dedi. Tamam hükümet kanun değişikliği yaparak yüzde 2 barajı getirerek burada barajı savunuyorum anlamında cümle kullanmıyorum yani. Fakat şöyle bir paradoksumuz var. Bunun çözümü noktasında bu kararın iptali doğruysa Recai Bey burada, siz buradasınız. Bu nasıl düzenlemeliydi ki dönmemeliydi. Konusunu soruyorum çünkü toplu sözleşme. Bizim toplu sözleşme sistemimiz yetkili, olağanüstü değersizleştiren,

emeğini pespaye eden, herkese peşkeş çeken, yetkili olmanın da hiçbir hukukunu korumayan bir sistemimiz var. İşçilerde dayanışma aidatı ile onun hukukunu koruyor. Diyor ki bu senin emeğinle dayanışma aidatı alırsın. Şimdi siz orada SDS'lerle ilgili dayanışma aidatı yorumunu yaptınız. Bizim yetkili olmamızın bize ne faydası var? Yetkili olmamak bu konuda çok daha kıymetli bir yere oturmuş oluyor. Niye? Çünkü benim ürettiğim tüm kazanımı aynı şekilde alıyorsun. Hiçbir farkı yok yetkili olmanın. O emeğe verilen hiçbir farkı yok. Burada bizim asıl istediğimiz şu. Biz diyoruz ki yetkili olanın hukukunu koruyan bir düzenek kurun. Dayanışma aidatı size olmaz diyor. Toplu sözleşme ikramiyesini o zaman kademeli verin. Yani bunu masada 3 tane büyük konfederasyonu oturtuyorsunuz. Burada sistem de tartışıyoruz. Ya buraya kademeli verip masanın dışında olanlara farklı bir kademe uygulanır değil. Yasayla düzenleyen belediyenin yasal düzeninin. Anayasa Mahkemesi bunu iptal etti. Burada bu işin çıkışı nedir? Nasıl bir nimet, külfet dengesi kurulmak durumunda?

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Ali Yalçın bey başkanım, Anayasa Mahkemesi üyesi Recai beyin şimdi ben şöyle düşündüğünü tahmin ediyorum. Recai bey bahsi geçen Anayasa Mahkemesi kararına üye olarak katılmamış olabilir. Hatırlatmak zorunda bırakmayalım. Hatta der ki, arkadaşlar Anayasa Mahkemesi anılan kararı verdi ve Resmi Gazete'de yayımlandı. Bu kararı okuyan her hukukçu, her sendikacı gerekçeleriyle birlikte değerlendirmek suretiyle bu konuyu anlamış olur. Bundan sonraki süreç anılan Kanun taslağının hazırlanması ve TBMM'de yasalaşmasını beklemektir. Öyle değil mi Recai bey başkanım. Teşekkür ederim.

Söz Alan: Efendim ben bu sendika üyeliğiyle ilgili bir görev tartışması vardı. Onunla ilgili bir düzeltme yapacaktım. İdare Hukuku mu, İş Hukuku mu? İkisi de bakıyor diye bir söylem oldu ama onunla alakalı herhangi bir sıkıntı yok. Bununla ilgili bir ihtilaf yok. İş hukukundan kaynaklı bir kişinin sendika üyesi başvurusu yaptığı zaman, ister kamu işveren olsun, ister özel olsun üyelik otomatikman oluşuyor. Bunun iş hukuku, iş mahkemelerinde görevli olduğuna ilişkin bir ihtilaf yok.

İdari yargıya sadece şu şekilde gidiyor; kamu işverenleri bazen sendika üyeliğine ilişkin 15 madde kapsamında bazı üyelerinin üyeliklerini askıya alıyor veya üyeliklerini otomatikman iptal ediyor. Mahkemeler de zaten idare mahkemeleri de bu iş hukukunun konusudur, siz bunu yapamazsınız diye iptal kararı veriyor. Onun için bir görev uyumsuzluğu yok.

Ramazan ÇAKIRCI - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı

İki oturumdaki sunumları hakikaten dinledik. Çok istifade ettik. Teşekkür ediyoruz. Şimdi konfederasyonların dava açma ehliyetinin olmadığını ifade ettiniz. Tabii mahkeme kararı var, o yönde. Sen konfederasyonların üyeleri, sendikalar, sendikaların üyeleri konfederasyona, dolaylı olarak da zaten konfederasyonların üyeleri. Aynı şekilde düşünecek olursak, konfederasyonların aynı şekilde iş bırakma eylemi, kararı alamama gibi bir. Ehliyet de söz konusu olmayacak şeklinde anlıyorum. Konfederasyonların iş bırakma eylemi, kararı alamama gibi bir durum söz konusu. Teşekkür ederim.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Ebru hocamızın bahsettiği konu kapsamında, ilgili dönem toplu sözleşmesinin iptali istemiyle “Konfederasyon” tarafından açılan davalarda, sendika üst kuruluşu olan Konfederasyonların dava açma ehliyeti, Danıştay Daire ve Kurulları tarafından tartışılmıştır.

Sendikaların ve üst kuruluşların dava açma ehliyetiyle ilgili olarak Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nun 03/03/2006 tarih ve E:2005/1, K:2006/1 sayılı kararında; 4688 sayılı Kanun’un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinin, sendika ve üst kuruluşlara, bizzat taraf oldukları hukuki ilişkiler dolayısıyla davacı ve davalı sıfatları ile ortak çıkarların korunması için tanınan davacı olabilme sıfatından başka, hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya bunların mirasçılarını her derecedeki yargı organları önünde temsil etme ve dava açma hakkı tanıdığı; kanun koyucunun, anılan madde ile sendika ve üst kuruluşları, diğer tüzel kişiliklere genel hükümler uyarınca tanınan taraf olma ve

dava açma ehliyetinin dışında, üyelerini ve bunların mirasçılarını temsil etme ve ettirme yetkisi ile donattığı; buna göre, söz konusu maddenin sendikalara ve üst kuruluşlarına tanıdığı yetkinin ehliyet değil, temsil bağlamında değerlendirilmesi gerektiği, bir başka anlatımla kanun koyucunun, getirdiği bu düzenleme ile, idare tarafından sendika üyesi kamu görevlisi hakkında tesis edilen bireysel (subjektif) işlemler nedeniyle bu ilişkinin tarafı olmayan sendika ve üst kuruluşa, üyesinin isteğine bağlı olarak uyuşmazlığın çözümünde taraf olarak kendisini temsil etme yetki ve sorumluluğu verdiği belirtilmiştir.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun yukarıda belirtilen kararından da anlaşılacağı üzere, 4688 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendiyle, sendika üst kuruluşu olan konfederasyona, yalnızca sendika üyesi kamu görevlisinin menfaatini ihlal eden bireysel işleme karşı, onu temsilen dava açma yetkisi tanınmaktadır. Konfederasyonun üyelerini, kamu görevlilerinin değil, sendikaların oluşturduğu dikkate alındığında; konfederasyonun, sendika üyesi kamu görevlilerine yönelik düzenleyici işlemlere karşı dava açamayacağının kabulü zorunlu olduğu. Zira konfederasyon, kanunla verilen özel yetki dışında, sadece kendi tüzel kişiliğine yönelen düzenlemelere karşı dava açmaya ehliyetli olduğu belirtilmiştir.

Buna göre, dava konusu düzenlemelerle ilgili olarak, hakları veya menfaatleri ihlal edilmiş kişiler ile bu kişilerin üyesi olduğu sendika tarafından dava açılabileceği dikkate alındığında, en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturduğu konfederasyonun, doğrudan kendi üyesi sendikalara uygulanma olanağı bulunmayan toplu sözleşme hükmüne karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığına karar verilmiştir.

Öte yandan, İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 12/03/2018 tarih ve E:2015/2549, K:2018/866 sayılı; 18/04/2016 tarih ve E:2014/3275, K:2016/1628 sayılı; 18/04/2016 tarih ve E:2014/3276, K:2016/1625 sayılı kararları da bu yöndedir.

Bahsi geçen Danıştay Daire ve Kurul Kararları bir bütün halinde değerlendirildiğinde; Konfederasyonların sendika üyesi adına doğrudan dava açma ehliyetlerinin bulunduğu hususunda ya Danıştay içtihatları Birleştirme Kurulu Kararının değişmesi; ya da bu konuya ilişkin Kanuni bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Teşekkür ederim.

Söz Alan: Şimdi şöyle sayın başkanım. Sendikal faaliyetlere katılmadan dolayı uygulanan disiplin cezalarında şöyle bir yaklaşımı var anladığım kadarıyla Danıştay ve Anayasa Mahkemesinin de sendikal faaliyeti ölçülü değilse ve kamu hizmetini aksatırsa disiplin fiili oluşturuluyor. Şimdi bu kanaatimce hukuka uygun değil. Şundan dolayı. Birincisi, burada denetlenen işlem sendikal faaliyeti değil. Çünkü sendika bir karar alıyor, diyor ki biz böyle bir karar alıyoruz ve bütün üyeleri sendikanın faaliyeti veya karara uyması, uymaları beklenir doğal olarak.

İkincisi, disiplin hukuku bakımından disiplin, suç ve cezalarının belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine uygun olması gerekiyor. Ben sendika üyesi olarak sendikanın aldığı karara istinaden bir tavırda bulunuyorum, bir davranış gösteriyorum ve Danıştay ve Anayasa Mahkemesi daha sonra bunu değerlendiriyor. Diyor ki sendika yanlış karar almış. Makul bir ölçü değil. Sen de disiplin cezasını hak ediyorsun. Şimdi bir sendika mensubunun belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleri bağlamında disiplin fiilini önceden bilmesi ve öngörebilmesi gerekir ki, ona uygun davranıp davranmama konusunda bir irade ortaya koyabilsin. Dolayısıyla da ne olması gerekir? Kanaatimce idarenin böyle bir yaklaşımı varsa, kendi çalışanlarına ve kamu görevlilerine bunu duyurabilir. Bu sendikal faaliyet kamu hizmetlerini aksatıyor. Meşru değil. Buna uymayacaksınız. Uyarsanız disiplin cezası uygulayım. Bunu yapmadığı zaman yargı idarenin yerine geçmiş olur. Sendikal faaliyetin uygunluğunu değerlendirmiş oluyor. Akabinde de memura veya kamu görevlisine hiç bilmediği, öngörmediği ve verimli olmayan bir fiilden dolayı disiplin cezası uygulamış oluyor. Bu yönüyle katılmadığımı beyan etmek istedim.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Biz daire olarak kişinin üyesi olduğu sendika veya değişik hizmet kollarında bağlı olduğu konfederasyon yönünden bir ayırım yapmıyoruz. Bir sendikal faaliyet kapsamında önceden belirlenen tarihteki çağrı üzerine katılması öngörülen eylemlere katılım yapılmış ise, bu çağrıyı ister sendika yapsın, ister konfederasyon yapsın her ikisinin de hukuki mazeretlerini aynı kabul ediyoruz. Bu hususta bir ayırım yok. Yani, bu çağrıyı ister ilgili sendika üyesinin bağlı olduğu sendika yapsın, ister sendikasının bağlı olduğu konfederasyon yapsın. Disiplin hukuku yönünden engel görmüyoruz. Hocam şimdi sendikal faaliyet kapsamında bir veya iki gün iş bırakma /

işe gelmeme konularında yazılı bir yasal düzenleme yoktu. Başbakanlık Genelgesiyle sendika üyelerine ve başkanlarına gerekli kolaylık sağlanması hususunda bir düzenleme getirildi. Daha sonra, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de aynı düzenlemelere yer verildi. Bu konuda geçmişte disiplin cezası yönünden bazı uyuşmazlıklar oldu. Hatay'da, Van'da ve diğer değişik illerde görev yapan bir sendika üyesi, bağlı olduğu sendikanın çağrısı nedeniyle Ankara'da yapılacak olan eyleme katılmak üzere, kurum amir ve yetkililerinden izin almadan ve hiç haber vermeden doğrudan 3 veya 4 gün önceden Ankara'ya geliyor ve diyor ki; ben sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma eylemine katıldığım için kurumdan ayrıca izin almama gerek yoktur. Ne zaman katıldın bir veya iki günlük eyleme diye sorulduğunda 3 veya 4 gün önceden geldim diye cevap veriyor. Anayasa Mahkemesi kararlarında, Danıştay ve İdari Yargı Kararlarında, sendikal faaliyet konuları daha geniş yorumlanmak suretiyle sendika üyeleri lehine olacak şekilde yargı kararları gelişti. Ancak, şimdi geline bu süreçte sendikal faaliyet konusuyla ilgili yapılan kimi eylemler gezi parkı olayları, hendek olayları ve Kobani olayları gibi bazı memurlar bakımından suiistimal edildiği de saptandı. Tüm bunlara rağmen, Danıştay kararlarında ve bireysel başvuru yoluyla incelenen Anayasa Mahkemesi kararlarında çok nitelikli ve demokratik kararlar verilmek suretiyle eldeki uyuşmazlıklar çözüme kavuşturulmuş oldu.

Prof. Dr. Ender Ethem ATAY - Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Şimdi tabii bu sendikal karar kapsamında yapılan eylemlerde disiplin, hukuk, disiplin cezaları benim de kafamı biraz karıştırdı. Anayasal hak, sendikal sendikanın almış olduğu kararla sendikanın üyelerinin katılmaması gibi bir şey söylemek de o zaman hakkı anlamsız hale getirir bizi. Sıkıntı bu. İkincisi, kamu hizmetinin yürütülebilmesi açısından idari teşkilat içerisinde kültürel faaliyetler, bağlantılı olan disiplin uygulamalarının da yapılması zorunluluğu var. O zaman ne olacak? Şimdi benim anladığım kadarıyla, benim anladığım kadarıyla Danıştay'ın kararlarında üstün kamu yararını mı kullandınız? Benim öğrenmek istediğim şey bu. Burada üstün kamu yararı kavramından hareketle kamu yararını kullanacak olursak, o zaman da şunu yapmamız lazım. Bu münferit olaylar için bunu böyle değerlendirmek lazım. Sizin söylediklerinizden bunu çıkardım. Dolayısıyla bunu genel bir işletme

haline getirirsek sendikal hakları falan bir tarafa bırakmış oluyoruz. Danıştay'ın, Anayasa Mahkemesi'nin asli işleri bireylerin hak ve hürriyetlerinin alanını genişletmek. Tamam, devlet de var olsun ama yani şimdi sendikaların faaliyetlerinin hukuka uygun olup olmadığı ayrı bir konu. Ama burada sendikanın almış olduğu bir karar varsa, bu karara uygun olduğundan dolayı disiplin cezası verilmesi müfret olaylarda çok hassas. İşte Covid dönemi kabul edilebilir ama bunun dışında içtihat haline gelmesi gerektiğini düşünüyorum. Teşekkür ederim hocam.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Hocam müsaadenizle, üstün kamu yararı derken hocamız bir atıf yaptı. Danıştay 12. Dairesi'nin Covid ile ilgili, Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle kamu personeline ait bazı istisnalar dışında izinler kaldırılmıştır. Örneğin, Sağlık Bakanlığında doktor, hemşire ve diğer sağlık personeline, Bakanlıkça yerine getirilen sağlık hizmetinin yeterli personelin olmaması nedeniyle kısıtlanan ve sınırlandırılan bu düzenlemenin (Genelge) iptali istemiyle açılan davalarda; Danıştay'ın ilgili daire-since sağlık sağlayıcı olan Bakanlığın, sağlık hizmetinden faydalananlar yönünden üstün kamu yararı gözetilerek bu konuda düzenleme yetkisinin bulunduğunu ve dolayısıyla Cumhurbaşkanlığınca üç aylık süre ile sınırlı olarak böyle bir Genelge yapabilir denildi. Zaten, üç ay sonra dava esastan sonuçlanıncaya kadar uyuşmazlığa konu Genelge yürürlükten kaldırılmış oldu. Bazen böyle beklenmedik olaylar olur ki, Allah göstermesin savaş hali olur; Covid gibi salgın hastalık olur. Bu gibi durumlarda, Kamu kurum ve kuruluşlarınca üstün kamu gücünün, kamu sağlık hizmeti sunumunu gibi durumlarda, ilgili personelin bireysel hakkının kullanılmasından daha üstün tutulması gerektiği açıktır.

Av. Muharrem Özkaya - Ulusal Danıştay Üyesi

Arkadaşlar, disiplin cezaları ile ilgili benim olduğum heyetlerde de zaman zaman tartışma çıkıyordu. Bir tarafında sendikal faaliyetler, anayasal bir hak, temel hak, diğer tarafta da kamu hizmetinin yürütülmesi meselesi var. Şimdi disiplin cezaları ile ilgili olarak sendikanın aldığı kararlarda bir sendikanın zaman zaman kaçınma, uyarma, ihtar etme gibi kısa süreli olan eylemleri genellikle hoşgörülle karşılanmalıdır. Mesela

üniversitede diyelim ki hastaneler olsun ya da akademisyenler olsun, herhangi bir nedenle sınırlı sayıda sınırlı sürede yaptığı faaliyetler sendikalar kapsamında görüldü ve mümkün mertebe cezasızlıkla geçirildi. Ama bir de doğrudan doğruya hakkı yerine getirmekten kaçınma ile ilgili. Mesela Van'dan Ankara'ya yürüyüşe çıkan bir memur. Bu hakkı sendika genel merkezi almış olsun. Van merkezinden Ankara'ya kadar 3 ayrı yerinde sendika temsilcisi ya da üyesi yürüyüş yapacak. Burada üç ayrı işin gitmemeye ilgili bir cezai ve disiplin tartışması olmayacak. Yani sendikal eylem yargının huzuruna gelmediği gerekçesiyle burada kamu görevlisinin disiplin soruşturması en çok zor durumda bırakan ya da müzakerede yapan, aynısını sendikalar ve toplu iş sözleşmesi yönünden baktığınızda da biliyorsunuz sadece ücretle ilgili iş görmekten kaçınma dışında, diğer bir sınırlı sayıda iş sağlığı, iş güvenliği gibi hususlarda işçinin ve çalışanın görevini ifaden kaçınması, yasadışı grevle gelip gittiğimiz meselelerle düzenli paralellik kuran buradaki disiplin cezalarında temel olarak idari yargıda kısa süreli uyarıların hepsini sendikal hak nedeniyle görüldü. Ama bu uzun süreli bir görevden kaçınma ile doğrudan doğruya idari eylem gibi kişiler gibi görülenler de ceza verdi. Benim gördüğüm şey de buydu belki. İkinci bir husus, 51 yıldır iş hukuku Milli Komitesi'nde Yargıtay'ın iş hukuku kararları tartışılıyor. Ben Memur-Sen'i ve Yıldırım Beyazıt Üniversitesi'nde tebrik ediyorum. Gerçekten çok çok çok kıymetli bir şey yapmışsınız. İdari yargıyı da bu toplantılara ekleyerek ne kadar hayırlı, ne kadar verimli ve ne kadar bereketli huku-ki kararların önümüzdeki süreçte çıkmasına da vesile olsun diye teşekkür ediyorum.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Hocam bu son söz olsun. Sendikal faaliyet kapsamında, sendika üyelerine uygulanan ve şu anda bizim tartıştığımız bir veya iki gün iş bırakma, işe gelmeme eylemlerinin karşılığında uygulanacak disiplin cezaları, 657 sayılı Kanun'un 125/C- (b) maddesine göre aylıktan kesme; şayet 3 ila 9 gün arasında iş bırakma/işe gelmeme eylemi var ise, bunun karşılığı aynı Kanun'un 125/D-(b) maddesine göre kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının uygulanması hususlarına ilişkindir.

Ramazan ÇAKIRCI - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı

Bizim bu tür kararlarda bir gün hiç geçmedi bu güne kadar.

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Burada bir hususu açıklamam gerekiyor. Tartışmalarda ismi geçen özellikle, açık bir isyan ve başkaldırı niteliğindeki Hendek olayları veya diğer birçok olayda faaliyetler meşru, kanuna ve hukuka uygun bir sendikal faaliyet değildir. Uzun zamandan beri özgürlükler bölücü, yıkıcı yasak faaliyetleri gölgelemek, arkasına sığınarak kullanılmaktadır. Bir sendikanın, sendika yöneticisinin ya da sendika üyesinin yaptığı bu tür faaliyetlerde isminin önünde sendika var diye sendikal eylem değildir. Bunlar açık terör eylemidir. Diğerleri de yasa dışı eylemlerdir. Bunları sendikal eylemlerle bir araya getirmemek, örtüştürmemek gerekiyor. Doğru da değil. Nitekim gerek işkolu gerekse 4688 açısından sendika üyesi olmak, çalışmamayı haklı göstermez diye Kanunda açık hüküm var. Ancak ifade özgürlüğü gibi sendikal eylemlerin makul hizmeti aksatmayacak nitelikte ve sendikanın gücünü ve varlığını hissettirecek eylemler başkadır. Nitekim Memur-Sen’de de bir günü geçmeyen amacı tamamen sendikal haklar olan eylemler yapıldı. Diğerleriyle bunları aynı görmemek gerekir.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Tamam. Katılımlarınız için çok teşekkür ederim.

4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI
VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU
YARGI KARARLARI VE HUKUKİ TARTIŞMALAR
-II-

ÜÇÜNCÜ OTURUM:
TOPLU SÖZLEŞME
VE YARARLANMA

Talat CANBOLAT*

Oturum Başkanı

Hepinizi saygıyla selamlıyorum. Oturumun hayırlı olmasını temenni ediyor, vakit geciktirmeden sözü hemen başkanımıza devrediyorum.

Çok teşekkür ediyorum. Biz biraz kalabalık çıktık. Konumuz ağır, yükümüz önemli ve ağır. Değerli arkadaşlar, sabahtan beri 4688 sayılı Kamu Görevlileri ve Sendikaları Toplu Sözleşme Kanununa ilişkin birbirinden önemli çok derin konularında çok güzel tebliğler sunuldu. Salondan da konulara ilişkin çok güzel katkılar yapıldı. Geleneksel hale gelen bu toplantının son derece faydalı olduğunu, özellikle ben bir iş hukukçusu olarak bu zamana kadar görev alanımıza giren Yargıtay'ın ve Bölge Adliye Mahkemesi ve kürsü hakimleri ile 50 yıldır benzer toplantıları yapıyoruz. Ama iş hukuku ve İdare hukukunun kesişim noktası olan bu alanı ilk defa geçtiğimiz yıldan itibaren Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi ve Memur Senle beraber yapıldığını gördüm. Bu da iki farklı disiplinde benzer konularda nasıl yeri geldiği zaman farklı tartışmalar yapıldığını ve bu tartışmaların da uygulamaya ilişkin sorunların çözümüne katkı sağlayacağı kanaatindeyim. Bu oturumda çok kıymetli 3 tane genç meslektaşım var. Ben sözü uzatmadan hemen kendilerine vereceğim. İlk sırada sayın. Doçent Doktor Yeliz Şanlı Hatay. Kendisi Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesi. Toplu sözleşmenin hukuki niteliğini bize anlatacak. Toplu sözleşmenin hukuki niteliği. Bu alanın bir mihenk taşıdır, Alfabesidir. Adeta ilk düğmesidir, yanlış oturursa sonrakileri de yanlış olur. Çok önemli bir konu. Buyurun lütfen.

* Prof. Dr., Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

KAMU GÖREVLİLERİ TOPLU SÖZLEŞMESİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Yeliz ŞANLI ATAY*

GİRİŞ

Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinden bu yana, Anayasal bir kural olarak varlığını sürdürmektedir. 1982 Anayasası'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı İkinci Kısım'ında "V. Çalışma ile ilgili hükümler" başlığı altında, "Sendika kurma hakkı" (m.51) ve "Grev Hakkı'na (m.54) ilişkin düzenlemelerden sonra, "Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" (m.53) yer almaktadır. Buna göre, Anayasa'nın 53. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca, "Memurlar ve diğer kamu görevlileri toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler". Aynı maddenin son fıkrasına göre ise, *"Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir."*

Bu düzenlemeyle birlikte, aynı Anayasa değişiklikleri kapsamında, kamu görevlileri toplu sözleşmesinin içeriğine ilişkin bir kurala, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer verilmiştir. Bu kural, 128. maddenin ikinci fıkrasında yer alan, *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir"* hükmünden sonra gelen *"Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır"* şeklindeki ibaredir.

1982 Anayasa'nın 53. maddesinin ilk fıkrasında, işçilerin toplu iş sözleşmesi yapma hakkının amacı, ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek olarak belirlenmiş iken (*"İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik*

* Prof. Dr, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler”); memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının amacı ya da kapsamı bakımından herhangi bir kurala yer verilmemiş ve 128. maddenin ikinci fıkrasına eklenen “Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” ibaresi saklı kalmak üzere, hakkın kapsamının belirlenmesi yasama organı tarafından çıkarılacak kanuna bırakılmıştır. Nitekim, Anayasanın 53. maddesinde belirtilen hususlar, 4688 sayılı Kamu Görevlileri ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda düzenlenmiştir.¹

KAMU GÖREVLİLERİ TOPLU SÖZLEŞMESİNİN ÖZGÜL NİTELİĞİ

1982 Anayasası’nın 53. maddesinin işçilerin toplu iş sözleşmesini düzenleyen ilk fıkrası ile kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkını düzenleyen hükmü bakımından bir karşılaştırma yapılacak olursa, kuşkusuz ilk tespit edilebilecek husus, işçiler bakımından “toplular iş sözleşmesi”, kamu görevlileri açısından ise “toplular sözleşme” kavramının kullanılmakta olmasıdır. Bu farklılığın, sadece sözel bir farklılık olarak ele alınmaması gerekir; her iki kurum, kapsam, içerik ve niteliği ile de farklıdır. Her ne kadar, ilgili yazında, kamu görevlileri toplu sözleşmesi, işçilerin toplu iş sözleşmesi ile karşılaştırılarak ya da başka bir ifadeyle, toplu sözleşme, toplu iş sözleşmesi ölçüt kılınarak bir değerlendirmeye tabi tutuyor olsa da yönetsel olarak, her iki kurum arasındaki içerik, kapsam ve nitelik farklılığının, kamu görevlilerinin yerine getirdikleri işlev esas alınarak bir değerlendirmeye tabi tutulması gerektiği düşünülmektedir.²

Kamu görevlileri, idarenin en temel işlevi ve varlık nedeni olan kamu hizmetlerinin işgücünü oluştururlar. Kamu hizmetleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilir. 1982 Anayasası’nın 128. maddesine göre, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

1 RG: 12.07.2021/24460.

2 Yeliz Şanlı Atay, “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, Amme İdaresi Dergisi, Yıl: 2015, Cilt: 48, Sayı: 3, 1-39; Yeliz Şanlı Atay, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, s. 309-311.

Kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileriyle eliyle görülmesi ile “kamu hizmetine girme” hakkının, Anayasa’da siyasal bir hak olarak düzenlenmesi arasında sıkı bir tarihsel ve hukuki ilişki vardır. Kamu görevlileri, kamu görevlisi statüsüne girerken, Anayasa yer alan bir siyasal hak olarak “kamu hizmetine girme hakkı”nı kullanırlar. Kuşkusuz, piyasada, özel hukuk kurallarına göre çalışacak bir işçinin Anayasal olarak kullandığı hak, sosyal ve ekonomik haklar arasında düzenlenen “çalışma hakkı” iken; kamu görevlisinin kullandığı hak, siyasal bir hak olan kamu hizmetine girme hakkıdır.³ Neredeyse, 1789 Fransız Devrimi’nden bu yana ilgili tüm insan hakları belgelerinde, kamu hizmetine girme hakkı siyasal bir hak olarak yer alır; çünkü vatandaşların devlet yönetimine katılmalarının somut bir aracı olarak düşünülür.

Bu nedenle, Anayasa’nın 70. maddesinde, “*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez*” denilerek, eşitlik ve liyakat ilkesi, birer Anayasal kural olarak yer aldıktan başka, yasama organı da kamu görevlisi statüsüne giriş koşullarını, statünün sona erme hallerini, kamu görevlilerinin haklarını ve yükümlülüklerini, eşitlik ve liyakat ilkelerine uygun olarak ve kanuna düzenlemek zorundadır. Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, bu görevleri yerine getirecek olan kamu görevlilerinin de hukuki durumlarının sözleşme ilişkisi ile değil, statü kuralları ile düzenlenmesini gerektirir. Kamu hizmetlerinin eşitlik ilkesine uygun şekilde tarafsız ve objektif biçimde yerine getirilmesi gereği, kamu görevlilerinin statülerinin de yasal düzenlemeler ile güvence altına alınmış olmasını beraberinde getirmelidir.

Bu nedenle, işçilerin kullandığı çalışma hakkı ve tabi oldukları hukuk ile kamu görevlilerinin tabi olduğu hukukun farklı olması, eleştirilmesi gereken bir husus değil, olması gerekendir. Kuşkusuz, her iki çalışma rejimi arasında, bazı bakımlardan, özellikle, sendika hakkı, toplu sözleşme hakkı, grev hakkı gibi, demokratik toplumlarda olmazsa olmaz haklar arasında yer alan haklar bakımından geçişler ve etkileşimler olduğu muhakkak olmakla birlikte işçiler ve kamu görevlileri bakımından tabi olunan hukuk kuralları, hukuki rejim ya da hukuki statü arasındaki ayrım nedensiz değildir.

3 Onur Karahanoğulları, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s.459.

DÜZENLEYİCİ (KURAL KOYUCU) İDARİ BİR İŞLEM OLARAK KAMU GÖREVLİLERİ TOPLU SÖZLEŞMESİ

İdare hukuku öğretisinde toplu sözleşmenin hukuki niteliği konusunun tartışıldığı söylenemez. Bununla birlikte, öğretilerde ileri sürülen başlıca iki görüş olduğu saptanabilir: Bir görüşe göre, toplu sözleşme kendine özgü idari bir sözleşmedir. Bu görüş bakımından, toplu sözleşmenin lafzında geçen “sözleşme” ile Anayasa koyucu tarafından bir nitelendirme yapılmış olup; kamu idaresinin tek taraflı gücü ve yetkisi ile yapılmış bir idari işlem olduğu sonucuna varılamaz.⁴

Bizim de benimsediğimiz görüş olan ikinci görüşe göre ise, kamu görevlileri toplu sözleşmesi düzenleyici (kural koyucu) nitelikte idari bir işlem niteliğine sahiptir.⁵

Bilindiği gibi, hukuk düzeninde sonuç doğuran irade açıklamalarına hukuki işlem denir. Kamu görevlileri toplu sözleşmesi de toplu sözleşme yapma yetkisine sahip olan tarafların irade açıklamaları sonucu ortaya çıkmakta ve hukuk düzeninde sonuç doğurmaktadır. Toplu sözleşmenin hukuk düzeninde doğurduğu sonuç, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının düzenlenmesi, bu alana ilişkin kural konulmasıdır.

Kamu görevlileri toplu sözleşmesi tamamen kamu hukuku alanında sonuç doğuran bir kamu hukuku işlemidir. Bu noktada toplu iş sözleşmesi ile bir karşılaştırma yapılacak olursa, toplu iş sözleşmesinin sahip olduğu normatif etkinin yanı sıra, sözleşmeye taraf olanlar arasında da hukuki bir ilişki –hak ve borçlar- doğurma özelliği bulunmasına karşılık; kamu görevlileri toplu sözleşmesi, taraflar arasında borçlandırıcı hükümler içermez. Bir bütün olarak ve tamamen normatif nitelikli kurallardan oluşur. İdare (Kamu İşveren Heyeti) ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti tarafından yapılan toplu sözleşmenin normatif etkisinin kendini gösterdiği alan statü hukukudur.

Bu noktada, Kelsen’in Saf Hukuk Kuramı’nda, hukukun yaratılması

4 Ender Ethem Atay, “Toplu Sözleşmenin Hukuki Niteliği”, Kamu Personel Sisteminin Güncel Hukuki Sorunları Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, 2024, 119-135, s.129.

5 Şanlı Atay, 2015, s.35; Şanlı Atay, 2021, s.73 vd.; Ramazan Çağlayan, “Kamu görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu- Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu -I- Bildiriler Kitabı, Ankara, 2025, 307-317, s.317; Ramazan Çağlayan, “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2025, Cilt: 29, Sayı: 3, 1199-1240, s.1235.

konusunda başvurduğu bir yöntem ayırımına başvurulabilir.⁶ Kelsen'e göre, hukukun yaratılmasında "otonomi" ve "heteronomi" olmak üzere iki farklı yöntem söz konusudur. Kelsen tarafından, normun yükümlülük altında soktuğu hukuk öznelerinin normun yaratılmasına katılıp katılmaması, her iki yöntemi birbirinden ayıran ölçüt olarak kullanılmaktadır. Bu bakımdan, yasanın yapılış yöntemi "heteronomi" ve sözleşmenin yapılış yöntemi "otonomi" olarak adlandırılır. Hukuk normunu koyanlar ile norma tabi olanların aynı ya da farklı olması, tek taraflı ve çok taraflı işlemler arasında yapılan ayırımı da kendisini göstermektedir. Tek taraflı bir işlemde, işlemin ilgilileri ile işlemi meydana getirenler ayrı kişiler olmasına rağmen; bir sözleşme ilişkisinde işlemin ilgilileri ile işlemi meydana getirenler bir bütünlük oluştururlar.⁷ Bir bakıma, sözleşmenin ilgileri kendi hukuklarını kendileri oluştururlar.

Bu noktada, kendi yaşadığı dönemde işçilerin toplu sözleşmesini, maddi anlamda kanun, yani bir "kanun-sözleşme" (*convention-loi*) olarak nitelendiren Fransız idare hukukçusu Duguit'nin de gerekçelerine yer vermek gerekir. Duguit'e göre, genel ve emredici nitelikleri ile ortaya çıkan toplu iş sözleşmesi ile subjektif değil, objektif nitelikte bir hukuki durum yaratılmaktadır.⁸ Yazar'a göre, tıpkı kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde olduğu gibi, bu işlemler "sözleşme"nin tarafı olmayan üçüncü kişiler bakımından hukuki sonuç doğurma özelliği ile ortaya çıkmaktadırlar.⁹

Bu çerçevede, Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin kamu görevlileri toplu sözleşmesinin gerçek anlamda " tarafları" olmadığı ifade edilebilir.¹⁰ Kamu görevlileri toplu sözleşmesinin ilgilileri, hukuki statüleri toplu sözleşmenin kuralları kapsamında yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileridir. Her iki heyet, işlemi kuran özneler olarak, kendi hukuklarını değil, memur ve diğer kamu görevlilerinin hukuki durumlarını düzenlemektedirler. İşlemin hukuki etkisi bakımından, ilgilerin rıza ve onayı aranmadığı gibi, hukuki etkiden yararlanmanın

6 Hans Kelsen, *Saf Hukuk Kuramı: Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş*, (Çev. Ertuğrul Uzun), Nora Kitap, İstanbul, 2016, s.113.

7 Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları, Ankara, 2015, s.17.

8 Léon Duguit, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Librairie Félix Alcan, Paris, 1912, s.127.

9 A.g.e., s.128-129.

10 Şanlı Atay, 2021, s.91.

koşulu da sendika üyeliği değildir. Her iki heyetin iradeleri arasında karşılıklı ve birbirinin karşısında konumlanan yükümlülükler yoktur. İki ayrı irade açıklaması söz konusu olmakla birlikte, iki irade açıklamasını sözleşme kılan husus, iradelerin sadece birbirine uygun olması değil, aynı zamanda karşılıklı olmasıdır. Bu yönüyle, kamu görevlileri toplu sözleşmesi, idare hukukunda kolektif işlem olarak adlandırılan işlemler ile aynı zeminde değerlendirilebilir. Kurul kararları, birden çok iradenin açıklanması sonucu ortaya çıkar. Ancak, irade açıklamalarının yönü aynı olup, aynı hukuki sonucu gerçekleştirmeye yöneliktir. Bu bakımdan, kamu görevlileri toplu sözleşmesi, çok iradeli tek taraflı işlemler içinde birleşme işlem kategorisi içinde değerlendirilebilir.¹¹

Tam da bu noktada ve bu niteliği ile “protokol” adı ile yapılan işlemlere ilişkin olarak, ilki Uyuşmazlık Mahkemesi ve ikincisi Danıştay tarafından verilen kararlara ve bu kararların gerekçelerine yer vermek açıklayıcı olacaktır.

Uyuşmazlık Mahkemesi’nin kararına konu oluşturan uyuşmazlıkta, belediye ve Maliye Bakanlığı arasında, kıyıda dolgu yoluyla kazanılan kamu malı niteliğindeki arazilerin yerel yönetimler tarafından kullanılması hakkında bir protokol yapılmış; protokolün Maliye Bakanlığı tarafından tek taraflı olarak feshedilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, ilk derece idare mahkemesi, idari sözleşme olarak nitelendirdiği protokolün feshine yönelik işlemin idari yargıda görülmesi gerektiği gerekçesiyle, davalı idarenin görev itirazını reddetmiş ve konu, Uyuşmazlık Mahkemesi önüne gelmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi, “*Anılan Protokol incelendiğinde, protokolün ilgili belediye tarafından doldurulan alanlar üzerinde yapılacak düzenlemeleri kapsadığı; düzenlemeye esas plan ve projeler ile kapsama alınan tesislerin listesinin protokolün ekini oluşturacağı; protokolün süresinin 20 yıl olduğu; belediyece yap-işlet-devret yöntemiyle yaptırılacak tesislerin özellikleri, kira bedeli v.s. hususlarda önceden Maliye Bakanlığından izin alınacağı; kapsama giren tesislerin Kıyı Kanununa ve Uygulama Yönetmeliğine uygunluğunun Defterdarlıkça denetleneyeceği; tesislerin işletilmesinden elde edilecek gelirlerden Hazineye pay ödeneceği; bu tür yerlerin belediyece kiraya verilmesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanacağı; kiradan doğan Hazine payının süresinde ödenmemesi halinde Defterdarlıkça gerek belediye ve gerekse kiracıdan 6183 sayılı AATUHK*

11 A.g.e., s.97.

bükümlerine göre tahsilat yapılacağı; ihale şartnamesinin ve yapılan sözleşmenin tasdikli örneklerinin Maliye İdaresine verileceği; kira ve işletme şartnamelerinde yer alacak koşulların neler olduğu; protokol kapsamında olup ilgili belediyenin sınırları içerisindeki dolgu alanlarını gösteren 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarının birer suretlerinin protokolün eki olarak Defterdarlığa teslim edileceği; protokolda hüküm olmayan durumlarda 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri ile diğer kanunlar hükümlerinin uygulanacağı yolun kurallara yer verildiği görülmektedir. Esasen, çeşitli yasal düzenlemelerde yer alan konuya ilişkin kuralların derlenmesinden ibaret bulunan bu protokolün, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinin idareye tanıdığı düzenleme yetkisine dayandığı açıkça anlaşılmakta olup, bu yetkinin idare hukukundan doğduğunda kuşkuyla yer yoktur.” Uyuşmazlık Mahkemesi kararında, protokolün, ilk derece mahkemesi tarafından kabul edildiği üzere, idari sözleşme olup olmadığı bakımından yapılan bir tartışma yer almamakla birlikte, “...esasen, çeşitli yasal düzenlemelerde yer alan konuya ilişkin kuralların derlenmesinden ibaret bulunan bu protokolün, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinin idareye tanıdığı düzenleme yetkisine dayandığı açıkça anlaşılmakta olup” denmekle, protokol, düzenleyici bir işlem olarak nitelendirilmiştir sonucuna varılabilir.¹²

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun kararına gelince, somut olayda, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı ile Türk Eczacıları Birliği arasında bir protokol imzalanmış ve kapsamında yer alan kişilere eczanelerden temin edilecek ilaçlarla ilgili olarak Sosyal Sigortalar Kurumu ile eczaneler arasında yapılacak sözleşmeler için uygulanacak esaslar düzenlenmiştir. Uyuşmazlığa ilk derece mahkemesi olarak bakan Danıştay dairesi, dava konusu edilen protokolün bir sözleşme olduğu, idarenin tek yanlı irade açıklamasının bir ürünü olmadığı, bu bakımdan iptal davasına konu edilemeyeceği gerekçesiyle davanın önkoşullar yönünden reddine karar vermiştir. Dava Daireleri Kurulu’na göre, “Bir kamu hizmetinin yürütülmesi için gereksinim duyulan mal veya hizmetin sağlanması sırasında “idarede kanunilik” ilkesi gereğince idarenin belirli usul ve esaslara uyması zorunludur. Hukuk aleminde idarenin değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamaları şeklinde genel ifadesini bulan “idari işlem”ler, Anayasal sınırlar içinde “görevli ve yetkili” olan idarenin,

¹² Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2000/24, K.2000/41, k.t.23.10.2000, RG: 10.11.2000/24226.

yükümlüklerini yerine getirme ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmede sahip olduğu başlıca araçlardan biridir. Kişilerin, hukuksal durumlarını statülerinin belirlediği idare hukuku alanında bu statülere giriş ve çıkış hep idari işlemler vasıtasıyla olmaktadır.

*Bu bağlamda, bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, bunun bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca ve-
rilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması zorunludur. Diğer bir anlatımla, idarece kullanılan yetki ile açıklanan kamusal irade, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında göstermelidir.*

İdari işlemlerin temel nitelik ve özelliklerinin tek yanlılık, kanunilik ve uygulanabilirlik şeklinde sıralandığı bilinmektedir. İnceleme konusu protokol bakımından önem taşıyan, bu özelliklerden “tek yanlılık” niteliğidir. Tek yanlılık, kavram olarak tek bir irade açıklaması demektir. Ancak burada “iradenin tek yanlılığı”ndan tek bir kişi ya da organın iradesi değil, birden fazla idare organının birlikte tek bir irade açıklamasının kastedildiğinin anlaşılması gerekmektedir. Bu nedenle, idari işlemdeki irade, tek bir makam ya da organ tarafından açıklanabileceği gibi, birden fazla idari makam ya da organın da tek bir irade açıklaması için bir araya gelmesi mümkündür ki, tüm bu durumlarda idari işlemin tek yanlı olduğu kabul edilmelidir.

Bu çerçevede, kamu tüzelkişisi olan Sosyal Sigortalar Kurumu ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olan ve kamu hizmeti yaptıkları göz önünde tutularak Anayasa’nın “idare” bölümü içinde düzenlenen, Anayasa’nın açık hükmüne göre yine kamu tüzelkişisi olan Türk Eczacılar Birliği’nin görev alanlarını ilgilendiren bir konuda bir araya gelerek, kapsamına aldığı kişilerin uyacakları esasları belirledikleri protokolün, iki idari organın birlikte tesis ettiği tek yanlı idari işlem olduğunda kuşku bulunmamaktadır.”¹³ İdari Dava Daireleri Kurulu, protokolü çok iradeli tek taraflı bir işlem niteliğinde değerlendirmiştir.

Yalnız her iki karar bakımından şu noktanın vurgulanması gerekir. Kararlara konu oluşturan protokollerden ilki, birer kamu idaresi olan belediye ve bakanlık arasında, diğeri ise bir kamu kurumu ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu

13 DİDDK, E.2006/4286, K.2007/60, k.t.8.2.2007, Danıştay Dergisi, Sayı: 115, 2007, s. 50.

arasında yapılmıştır. Oysa kamu görevlileri toplu sözleşmesi, idari bir kurul olan Kamu İşveren Heyeti ile özel hukuk kişilerinden oluşan Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında yapılmaktadır. Kural olarak idari işlemler idari makam ya da organlar tarafından yapılır. Fakat istisnai olarak, kanunun açıkça yetkilendirmesi koşulu ile özel kişiler tarafından da yapılan işlemlerin de idari işlemler olarak değerlendirildiği durumlar mevcuttur.¹⁴ Konumuz bağlamında açık hukuki dayanak ise, Anayasa'nın 53. maddesidir. Anayasa'nın 53. maddesinin dayanak oluşturması koşuluyla ki, özel hukuk kişilerinden oluşan Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, bir idari işlem niteliğine sahip olan kamu görevlisi toplu sözleşmesini yapan iradelerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Doğrudan kamu görevlileri toplu sözleşmesinin niteliğine ilişkin yargısal kararlar açısından bir değerlendirme yapılacak olursa, konu, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 2015 yılında verdiği bir kararda ele alınmış ve Uyuşmazlık Mahkemesi, kamu görevlileri toplu sözleşmesini, *“kendine özgü idari bir düzenleme”* şeklinde nitelendirerek, toplu sözleşmeden kaynaklı uyuşmazlığın idari yargının görev alanına girdiği sonucuna ulaşmıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi kararına konu oluşturan somut olayda, davacı sendika, “Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2014 ve 2015 yıllarını kapsayan 2.Dönem Toplu İş Sözleşmesi”nde ilgili hizmet kolundaki kamu personeli için öngörülen ücretsiz sosyal servis sağlanması faaliyeti idare tarafından yerine getirilmediği için sözleşme hükmünün yerine getirilmesi talebiyle adli yargı yerinde dava açmıştır. Davalı Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü, görev itirazında bulunmuş, fakat davaya bakan iş mahkemesi davanın sendikalar kanunu ve toplu iş sözleşmesi mevzuatından kaynaklandığı, bu nedenle davaya bakma görevinin adli yargıya ve mahkemelerine ait olduğu gerekçesiyle görev itirazının reddine karar vermiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi ise, kamu görevlileri toplu sözleşmesinin hukuki niteliğini değerlendirerek, idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varmıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre, *“Toplu sözleşme, Kamu işveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında yapılan bir sözleşmedir. Toplu Sözleşme kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü*

14 Bkz., D.13.D., E.2012/1871, K.2013/276, k.t.06.02.2013, Danıştay Dergisi, Sayı: 134, s.545-551.

*zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, har-
cırab, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve
giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsamaktadır. Toplu sözleşme ile
devlet, memur ve diğer kamu görevlileri, kendi çalışma şartlarını pazarlık yaparak,
görüşerek, kamu idaresinin belirleme yetkisini paylaşmaktadırlar. Daha önce statü
hukuku ile çalışanların çalışma şartları kanunla belirlenirken, Anayasa değişikliği
ile toplu sözleşme yolu ile çalışan memur ve diğer kamu görevlileri tarafından belir-
lenmeye başlanmıştır.*

*6289 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle toplu sözleşme süreci sonunda uzlaşma
sağlanırsa, kamu görevlilerinin geneline ve her bir hizmet koluna yönelik mali ve
sosyal haklara ilişkin tek metinden oluşan toplu sözleşme veya toplantı tutanağı im-
zalanarak, Resmî Gazete’de yayınlanmaktadır. Memur ve diğer kamu görevlile-
rinin mali ve sosyal haklarını belirleyen toplu sözleşme, yukarıda aktarılan yasal
çerçeve içerisinde sendikaların katılımıyla yapılan idare hukuku ilke ve kurallarına
tabi kendine özgü idari bir düzenleme niteliğini taşımaktadır.”¹⁵*

Sonuç olarak, Uyuşmazlık Mahkemesi, çalışma koşullarının idare ve kamu gö-
revlileri tarafından birlikte belirlendiğini ifade etmiş ve kamu görevlileri toplu söz-
leşmesinin “sendikaların katılımıyla yapılan idare hukuku ilke ve kurallarına tabi
kendine özgü idari bir düzenleme” olduğu sonucuna ulaşmıştır.

KAMU GÖREVLİLERİ TOPLU SÖZLEŞMESİNİN KAPSAMI İLE İL- GİLİ BAŞLICA HUKUKİ SORUNLAR

Kamu görevlileri toplu sözleşmesinin hukuki rejimi geniş bir konudur ve bu yö-
nüyle bildirinin konu bakımından sınırları dışında kalmaktadır. Bununla birlikte,
kamu görevlileri toplu sözleşmesinin hukuki niteliğinin belirleyici olduğu birkaç
konuya da değinilmesi gerekir. Bunlardan ilki, kamu görevlileri toplu sözleşmesi-
nin konu bakımından kapsamıdır.

Bilindiği gibi, 1982 Anayasası’nda kamu görevlileri toplu sözleşmesinin konu
bakımından kapsamı, “mali ve sosyal haklar” olarak belirlenmiştir. Kuşkusuz

¹⁵ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2015/369, K. 2015/852, k.t. 28.12.2015, RG: 29.1.2016/29608.

toplu sözleşmenin amacı ve işlevi, kanun ya da yönetmelik hükümlerinin tekrarı değildir. Bu amaçla toplu sözleşme yapılmasına gerek olmadığı gibi, aynı amaçla Anayasa'nın 53. maddesine “Memurlar ve diğer kamu görevlileri toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler” hükmün konulması da anlaşılabilir olur(du). Bu da demek oluyor ki toplu sözleşmelerde, kanunlarda olmayan yeni mali ve sosyal haklara yer verilebilir ya da mevcut hakların ötesine geçen, onun kapsamını genişleten lehe düzenlemeler yapılabilir.

Bu sonuca, ilgili Anayasal hükümlerinin lafzi ve amaçsal yorumundan ulaşmak mümkündür. İlk olarak, 1982 Anayasası'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasındaki kural, “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır*” şeklindedir. Aslında, “saklıdır” ibaresi muğlak ve belirgin bir ibare olmaması nedeniyle eleştiri konusu yapılabilir olsa da, içerik olarak, memur ve diğer kamu görevlilerinin statülerinin, kanunla belirlenmesi gereğinin istisnası niteliğinde bir içeriğe işaret etmektedir. Bu durum, kuşkusuz, bu konuda yasama organının kanunla düzenleme yapamayacağı anlamına gelmez. Yasama yetkisi yasama organı tarafından kullanılan asli ve genel bir yetki olup, kamu görevlileri toplu sözleşmesi bakımından toplu sözleşmeyi yapan özneler lehine münhasır bir düzenleme alanı yaratılmış değildir.

Bu halde, kamu görevlileri toplu sözleşmesi ile mali ve sosyal haklar konusunda yeni düzenlemeler yapılabilir. Bu yeni düzenlemelerden kastımız, hem mevcut kanunlarda olmayan yeni mali ve sosyal haklar öngörülebilir, hem de mevcut haklardan daha da ileride olan, mevcut hakların kapsamını genişleten haklara yer verilebilir. Ancak bu noktada şu sorunun sorulması kaçınılmazdır. Türk idare hukukunda düzenleyici (kural koyucu) işlemler bakımından temel ilke, idarenin kanuniliği ilkesidir. Yani idare hukukunda kural olarak düzenleyici işlemler, bir kanuna dayanmak ve kanuna uygun olmak koşulu ile çıkarılırlar. Demek ki bu yönü ile kamu görevlileri toplu sözleşmesi, düzenleyici işlemlerin tabi olduğu hukuki rejimden farklılaşan bir özellik göstermektedir. Eğer, toplu sözleşme ile yeni mali ve sosyal haklar öngörülebiliyorsa ve kanunlarda olmayan yeni düzenlemeler yapılabiliyorsa, o zaman düzenleme yetkisi, kamu görevlileri toplu sözleşmesi bakımından, tali değil, asli bir nitelik kazanmıştır denilebilir.

Diğer yandan, 1982 Anayasası'nın 53. maddesi ile toplu sözleşme hakkının kapsamının belirlenmesi kanuni düzenlemeye bırakılmıştır. 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesine göre, “*Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar.*” Bu düzenleme, “*kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak*” ibaresinin ne anlaşılabacağı şeklinde bir soruyu kaçınılmaz olarak ortaya çıkarmaktadır. Öncelikle, “...mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak...” ibaresinin yorumlanması güç bir ibare olduğu ifade edilebilir. Dikkat edilecek olursa, “... mevcut mevzuat hükümlerine aykırı olmamak...” ya da “...mevcut mevzuat hükümlerine uygun olmak...” değer ve kuvvetinde bir kullanım söz konusu değildir. Bu nedenle de içerik bakımından muğlak ve yorumu güç bu ibareden yola çıkılarak, kamu görevlileri toplu sözleşmesi ile kanunlarda olmayan yeni mali ve sosyal haklar öngörülemez şeklinde bir sonuca ulaşmak olanaklı olmadığı gibi, bu yönde yapılacak bir yorum, Anayasa'da yer verilmiş olan toplu sözleşme hakkının varlık nedeni ile de çelişir. Buna karşılık, kanunlarda yer almayan bir yükümlülüğün toplu sözleşme ile öngörülmesi mümkün olmadığı gibi, kanunlarda yer alan bir hakkın ya da yükümlülüğün de toplu sözleşme ile kaldırılması olanaklı değildir.

Kuşkusuz bu noktada, lehe olmak koşulu ile kamu görevlileri toplu sözleşmesinde yeni mali ve sosyal haklara yer verilebilir görüşünü dile getirmekle, kamu görevlileri toplu sözleşmesi bakımından iş hukukunda olduğu gibi işçi lehine hükümlerin uygulanmasına ilişkin bir pozitif hukuk kuralı olmadığı konusunu da dolaylı olarak ifade etmiş oluyoruz. Özellikle, Anayasal düzenlemenin yapıldığı ilk zamanlarda, haklılıkla, toplu sözleşmelerde aleyhe hüküm öngörülebilir mi? sorusu sorulmuş ve öğretilde, yararlılık ya da elverişlilik ilkesi tanınmadığı sürece, kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkının, yasal hakların gerisine düşme sonucu doğurabileceği eleştirisi dile getirilmiştir.¹⁶ Bu bakımdan, açık bir kural olmaması durumu karşısında, sosyal bir hak niteliğinde olan toplu sözleşme hakkının, kanun

16 Fazıl Sağlam, “2010 Anayasa Değişiklikleri ve Sosyal Haklar”, *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku 2011 Yılı Toplantıları*, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2012, s.22.

ile tanınmış mali ve sosyal hakların alanını daraltacak ya da memur ya da kamu görevlileri aleyhine sonuç doğuracak şekilde kullanılamayacağı kabul edilmelidir.

Nitekim konuya ilişkin Danıştay kararları incelendiğinde, “...Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin toplu sözleşme yapılabileceği açık olmakla birlikte, 4688 sayılı Kanun’da toplu sözleşme kapsamının mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak belirleneceği ifade edildiğinden, toplu sözleşmede, kanuna aykırı olmamak koşuluyla memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin hususlarda, çalışanlar lehine kural ve düzenlemelerin getirilmesi mümkündür. Ancak, kanun hükümlerinin toplu sözleşme ile değiştirilmesi ya da toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanma koşullarının sınırlandırılması veya daraltılması suretiyle bu hakkın kullanımının engellenmesi de mümkün değildir. Bir başka ifadeyle, toplu sözleşme hakkı, kamu görevlilerine kanunla yüklenen birtakım yükümlülüklerden kurtulma hakkı vermediği gibi, kanunun belirlediği sınırlar dışında düzenlemeler yapma, hak ve yükümlülükleri kaldırma hakkı da vermemektedir.” şeklindeki gerekçenin istikrarlı şekilde kullanıldığı görülmektedir.¹⁷

Kamu görevlileri toplu sözleşmesinin konu bakımından kapsamı ile ilgili olarak vurgulanması gereken bir diğer konu, toplu sözleşme ile öngörülen kuralların, Anayasal ilke ve kurallara aykırı olamayacağı konusudur. Örneğin, toplu sözleşmelerde Anayasal bir ilke olan eşitlik ilkesine aykırı olacak nitelikte bir kural yer alamaz. Nitekim Danıştay’ın toplu sözleşme ile ilgili kararlarında, özellikle, sosyal denge sözleşmesinde dayanışma aidatı alınmasına ilişkin kararlarında, eşitlik ilkesini dayanak olarak kullandığı görülmektedir: “Sosyal denge sözleşmesinde taraf olan sendikanın dışında kalan sendikaların üyesi olan ve hiçbir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında farklı oranlar üzerinden ödenti (aidat) alınmasına ilişkin hükümlerin, sosyal denge tazminatının ödenmesinde aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırım (eşitsizlik) yaratacağı açık olduğundan, dava konusu düzenlemede hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”¹⁸

17 Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2023/2928, K.2024/931, k.t. 29.04.2024, www.lexpera.com.tr (07.01.2026).

18 Bu yönde çok sayıda karar mevcut olup, örnek olarak bkz., Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun E.2020/2047, K.2021/211, k.t. 08.02.2021 sayılı kararı. www.lexpera.com.tr (07.01.2026).

Benzer şekilde, toplu sözleşme ikramiyesinin sadece yüzde birlik baraj şartını sağlayan sendika üyesi memurlara verilmesini öngören düzenlemelerin konusunu oluşturduğu uyuşmazlıklarda Danıştay'ın iptal gerekçesinde, “...sendikalar arasında ayırma yol açılması, açıkça sendikal özgürlüğe bir müdahale oluşturarak sendikaların kuruluş amaçlarının gerçekleştirilmesini önleyici şekilde üye kaybına sebebiyet verecek nitelik taşıdığı gibi, aynı hizmet kolunda çalışıp aynı işi yapan sendika üyesi kamu görevlileri arasında, sadece farklı sendikalara üye olmaları nedeniyle “toplu sözleşme ikramiyesi ödemesinde” eşitsizlik yaratması suretiyle çalışma barışını da olumsuz yönde etkileyeceğinden, dava konusu düzenlemede mevzuatta ve hukuka uygunluk bulunmamaktadır.” şeklinde eşitlik ilkesini dayanak kıldığı görülmektedir.¹⁹

Her ne kadar, 4688 sayılı Kanun'da da “Toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamaz” (m.31/5) ve aynı şekilde 28. maddesinde, “Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.” denilmek yoluyla eşitlik ilkesini somutlayan kurallara yer verilmiş olsa da, eşitlik ilkesinin yanı sıra diğer Anayasal ilke ve kurallar da konu bakımından kapsamın sınırlarını oluşturur.

SONUÇ

Kamu görevlileri, idarenin en temel işlevi olan kamu hizmetlerinin işgücünü oluşturur. Kamu hizmetine girme hakkı, Anayasa'da güvence altına alınmış olan siyasi haklar arasında yer alır. Kamu hizmetlerinin süreklilik ve eşitlik ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi gereği, kamu hizmetlerini yürütecek olan kamu görevlilerinin hukuki statülerinin de aynı esaslar çerçevesinde statü hukuku ile belirlenmesi zorunlu kılar. Nitekim 1982 Anayasası'nın 128. maddesi uyarınca, kamu görevlilerinin hukuki statüleri yasama organı tarafından kanunla belirlenir. Diğer yandan, kamu görevlileri, kamu hizmetinin “işgücü”nü oluşturduklarından, sendikal

19 Bu yönde çok sayıda karar mevcut olup, örnek olarak bkz., Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2023/2928, K. 2024/931, k.t. 29.04.2024, www.lexpera.com.tr (07.01.2026).

haklar, toplu sözleşme vb. sosyal ve ekonomik hakların da öznelarini oluştururlar. Bu çerçevede kamu görevlileri toplu sözleşmesi, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde kurucu irade olmalarına olanak tanıyan bir araçtır. Toplu sözleşmenin hukuk düzeninde doğurduğu sonuç, kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları alanında kural (norm) konulmasıdır. Kamu görevlileri toplu sözleşmesinde, kural koyma yetkisine sahip olan idare, bu yetkisini kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile birlikte kullanmaktadır. Kamu görevlileri sendikalarının idare ile birlikte düzenleme yetkisi kullanabilmesi ya da kural koyma yetkisine ortak olması, ancak Anayasal bir dayanak ile mümkündür. Sonuç olarak, idare ve söz konusu kuruluşlar tarafından birlikte kullanılan bir kural koyma yetkisi söz konusudur. Bu yönüyle, kamu görevlileri toplu sözleşmesi düzenleyici (kural koyucu) bir işlem niteliği ile ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

Atay Ender Ethem, “Toplu Sözleşmenin Hukuki Niteliği”, Kamu Personel Sisteminin Güncel Hukuki Sorunları Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, 2024, 119-135.

Çağlayan Ramazan, “Kamu görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu- Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu -I- Bildiriler Kitabı, Ankara, 2025, 307-317.

Çağlayan Ramazan, “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2025, Cilt: 29, Sayı: 3, 1199-1240.

Duguit Léon, Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, Librairie Félix Alcan, Paris, 1912.

Erkut Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 2015.

Karahanoğulları Onur, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022.

Kelsen Hans, Saf Hukuk Kuramı: Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş, (Çev. Ertuğrul Uzun), Nora Kitap, İstanbul, 2016.

Sağlam Fazıl, “2010 Anayasa Değişiklikleri ve Sosyal Haklar”, *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku 2011 Yılı Toplantıları*, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2012, s.22.

Şanlı Atay Yeliz, “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, Amme İdaresi Dergisi, Yıl: 2015, Cilt: 48, Sayı: 3, 1-39.

Şanlı Atay Yeliz, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021.

TOPLU SÖZLEŞMENİN TARAFLARI, KAPSAMI, SÜRESİ VE İŞLEYİŞİ

Serkan Taylan KARAÇ*

GİRİŞ

Demokrasiyi gelenek haline getirmiş bir toplumda toplu sözleşme (ve toplu iş sözleşmesi) hakkı, çalışanların ekonomik ve sosyal haklarının kolektif olarak elde edilmesi bakımından kurumsal bir öneme sahiptir. Zira, toplu sözleşmeler, kamu görevlilerinin çalışma hayatının düzenlenmesi ve sahip olunan çalışma şartlarının daha ileri taşınması açısından önem arz etmekte, özellikle mali ve sosyal haklar bakımından bir düzenleme alanı yaratmaktadır. Dolayısıyla, kamu görevlileri bakımından toplu sözleşmeler, kolektif iradenin ortaya konmasında elzem bir enstrüman olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, bahsedilen hukuki kurum, Türk hukuku bakımından da kritik bir öneme sahiptir. Halihazırda sekiz dönem için yürütülen toplu sözleşme süreçleri ve nihayetindeki kazanımlar göz önünde bulundurulduğunda, toplu sözleşmenin, kamu görevlileri bakımından oldukça önemli hakların elde edilmesinde belirleyici rol oynayan hayati bir mekanizma olduğu görülmektedir.

Kural olarak, kamu görevlilerinin çalışma şartları ile özlük hakları, statü hukukuna tabidir.¹ Nitekim, bu durum, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (AY) m. 128/2’de de düzenlenmiş, kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları istisna belirtilmek suretiyle, çalışma koşullarının ve özlük haklarının kanunlar vasıtasıyla tek tarafı olarak düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.² Toplu sözleşmeler ise, mali

* Dr. Öğr. Üyesi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı, ORCID: 0000-0003-3060-5142, e-posta: stkarac@yahoo.com / stkarac@cumhuriyet.edu.tr.

1 Öktem Songu, Sezgi – İmancı, Berke Kaan, Kamu Görevlileri Sendikaları Hukuku, İstanbul 2025, s. 32; Erdoğan, Canan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 74 (2), 2025, s. 941.

2 AY, m. 128/2: “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”

ve sosyal haklar açısından tanınan bu özerk alanın, taraflarca özgür bir biçimde düzenlenmesine hizmet eder. Toplu sözleşme ile düzenlenebilecek alana yönelik genel kabul bu yönde ise de, Türk hukukunda kamu görevlilerinin sendikal hakları bakımından özellikle toplu sözleşmenin içeriğine yönelik sınırlamalar başta olmak üzere, sendikalaşma ve toplu sözleşme hakkının kullanımını güçleştiren birçok yasal düzenleme ve sınırlama bulunmaktadır. Bu durum ise, toplu sözleşme hakkının normatif dayanağı, tarafı olunan uluslararası sözleşme hükümleri ve hakkın uygulamadaki görünümü arasında bir uyumsuzluk yaratmaktadır.

Bu çalışma, temelde toplu sözleşmenin taraflarını, kapsamını, süresini ve işleyişini ele almakta, bu hususların, ilgili oldukları ölçüde uluslararası normlarla uyumu, bazı Alman hukuku uygulamaları ile karşılaştırılması ve neticede uyumsuzluğun tespit edildiği hususlarda birtakım önerilerde bulunmayı amaç edinmektedir. Bu suretle çalışmada, kamu görevlileri toplu sözleşme rejiminin normatif temelleri ile uygulamadaki görünümü arasındaki ilişki bütüncül bir bakış açısıyla ortaya koyulacak ve Türk hukukundaki reform ihtiyacına yönelik değerlendirmelerde bulunulacaktır.

I. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI ve KAPSAMINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

A. Kamu Görevlisi Kavramı

1. Türk Hukukunda Kamu Görevlisi

Kamu görevlilerinin sendikal hakları, disiplinler arası bir konumda yer almakta, bir yönüyle idare hukukunu, diğer yönüyle ise iş hukukunu ilgilendirmektedir. Hakkın kullanımı açısından ise kamu görevlisi kavramı belirleyici olmaktadır. Birçok ülke uygulamasında söz konusu kavram, devletin devamlılığı niteliğindeki işleri yerine getirmek üzere görevli olan memurlarla birlikte diğer kamu personeli kapsamaktadır. Bu çerçevede, örgütlenme hakkı ve bu hakka bağlı toplu pazarlık ile iş mücadelesi araçlarına başvurma hakları da bu tanım ve kapsam ekseninde şekillenmektedir.

Mevzuat içerisinde kamu görevlilerine yönelik farklı düzenlemeler yer almakta, her kanun, kendi uygulama alanı bakımından kamu görevlisi kavramına dar ya da geniş anlamda yer vermektedir. Diğer yandan, kamu görevlisi kavramının, evrensel

açından da kabul görmüş bir tanımı bulunmamakla birlikte, temel mahiyeti itibarıyla, *kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde kamu hizmeti gören kişiler* olarak tanımlanabilir.

Kavramsal açıdan, “*kamu görevlisi*”, “*kamu personeli*” ya da “*kamu hizmeti görevlileri*” olarak ifade edilen kimseler,³ biri geniş, diğeri görece dar olan iki farklı şekilde tanımlanmaktadır. Geniş anlamıyla kamu görevlileri, “*yaptıkları işler ve hukuki statülerinden bağımsız olarak kamu sektöründe görev yapan kişiler*”⁴ olup, önem arz eden nokta, kişinin, kamu kesiminde görev yapmasıdır. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanı da, bir belediye çalışanı da statülerinden bağımsız olarak kamu görevlisi kabul edilmektedir. Dar anlamda kamu görevlisi ise, “*kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu rejimine tabi olan herkesi*”⁵ ifade etmektedir. Bu tanım kapsamında önem arz eden husus ise, kişilerin faaliyetlerini “*meslek*” olarak icra etmeleridir.

AY m. 128/1 ise dar anlamı ile kamu görevlisi kavramına yer vermiş, “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*” hükmü ile kamu görevlilerini, “*memur*” ve “*diğer kamu görevlileri*” ile sınırlandırmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) m. 4/1 hükmünde, kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceği ifade edilmiş, memur, “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler*” olarak; sözleşmeli personel ise, “*Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan*

3 Erdoğan, Canan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, Ankara 2022, s. 3.

4 Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 4. “*Kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*”, kamu görevlisi olarak tanımlanmaktadır. Bkz. Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, Ankara 2022, s. 473.

5 Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 4.

kamu hizmeti görevlileri” olarak tanımlanmıştır.⁶ Özü itibariyle, sözleşmeli personel, “*idare ile akdettiği bir sözleşmeyle (idari hizmet sözleşmesi) istihdam edilen kamu görevlisi*” olarak da tanımlanabilir. Bu bağlamda, DMK bakımından da kamu görevlisi kavramı, “*memur*” ve “*sözleşmeli personeli*” kapsamaktadır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu (KGST-SK) ise m. 3/1-a hükmünde kamu görevlisini, “*Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri*” olarak tanımlamıştır.⁸ Bu tanımda da işçi statüsü kapsam dışı bırakıldığı için, kamu görevlisi kavramının, “*memur*” ve “*diğer kamu görevlilerini*” ihtiva ettiği görülmektedir.

Öte yandan kavram, yargı kararları açısından ele alındığında üzerinde görüş birliği sağlanan bir kamu görevlisi tanımı bulunmamaktadır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi (AYM), “*bakimlerin*”, memur (kamu görevlisi) olmadığını ancak “*kamu hizmeti görevlisi*” olduğunu ifade etmektedir. Fakat, bu iki kavram arasındaki farklılık açık bir biçimde ortaya koyulmamış, kavramlar tanımlanmamıştır. Bir başka kararında ise, AY m. 128/1’deki hükümden yola çıkarak “*subay ve ast-subayların*”, devletin asli ve sürekli görevlerini genel idare esaslarına göre yürütüklerinden bahisle bu statülerde yer alan kişilerin “*kamu görevlisi*” olduklarına hükmetmiştir.⁹ Örnek kararlardan da anlaşıldığı üzere, kavrama ilişkin tanım ya da kavramın sınırlarını netleştirecek değerlendirmeler bulunmamakta, esasen “*kamu hizmeti*” temel alınmaktadır.

Görüldüğü gibi, kamu görevlisi kavramının, Türk hukuku bağlamında net bir tanımının verilmesi mümkün değildir. Ancak, yukarıda verilen tanımlardan ve değerlendirmelerden yola çıkarak, esas itibariyle kamu görevlisinin, memur kavramını da içine alan, oldukça geniş bir kitleyi kapsayan üst bir kavram olduğunu belirtmek gerekir. Bu üst kavramın varlığından bahsedebilmek için ise, “*kamu tüzel kişisine*

6 Öktem Songu – İmancı, s. 35.

7 Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 4.

8 Sur, Melda, İş Hukuku Toplu İlişkiler, Ankara 2025, s. 218; Arıcı, Kadir, Türk İş Hukuku – II Toplu İş İlişkileri Hukuku, Ankara 2022, s. 193; Tuncay, A. Can – Savaş Kutsal, Burcu – Bozkurt Gümrükçüoğlu, Yeliz, Toplu İş Hukuku, İstanbul 2023, s. 542-543.

9 Kararlar için bkz. AYM, 1968/44 E., 1969/68 K., 27.11.1969, Resmi Gazete (RG), 22.07.1970, 13556; AYM, 1992/40 E., 1992/55 K., 31.12.1992, RG, 24.04.1993, 21561, Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 5.

bağlı olmak”, “*idare tarafından istihdam edilmek*” ve kamu tüzel kişisine “*kamu hukuku bağı ile bağlı olmak*” koşullarının bir arada bulunması şarttır. Ayrıca, sendikal hakların kullanımı bakımından kamu görevlileri kendi içinde herhangi bir ayrıma tabi tutulmamakta olup, yukarıda ifade edilen unsurları bünyesinde barındıran herkes, doğrudan kamu görevlisi olarak kabul edilmekte, bu kişilerin sendikal hakları, ya sınırlı bir biçimde kullanılmakta ya da tümüyle kullanılamamaktadır.

2. Alman Hukukunda Kamu Görevlisi

Alman hukukunda ise, “*kamu görevlisi*” kavramı, ülkemizdeki tanımına ve kapsamına kıyasla belirli ölçüde farklılaşmakta olup, bu bağlamda Almanya’daki kamu görevlilerine ilişkin bazı istatistiklere değinmekte fayda bulunmaktadır. 2022 yılı sonu itibarıyla toplamda 5,2 milyon kamu görevlisinin bulunduğu, bunlardan 1,7 milyonunun “*memur*” ve yargı mensuplarından, 170 bininin profesyonel askerlerden ve 3,2 milyona tekabül eden en büyük kısmın ise toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışan “*işçilerden*” oluştuğu belirtilmektedir.¹⁰ Görüldüğü gibi, “*memurlar*”, tıpkı Türk hukukunda olduğu gibi kamu görevlileri arasında kabul edilmekte, yargı mensupları ve profesyonel askerler ayrı birer meslek grubu olarak belirtilmektedir.¹¹ Türkiye’de ise kamu görevlisi sayısı, 2025 yılı itibarıyla yaklaşık 6,5 milyon civarındadır.¹²

Bahsedilen ayrımlar dahilindeki kamu görevlileri, çeşitli düzeylerde istihdam edilmektedir. Örneğin, federal düzeyde, eyalet düzeyinde, yerel yönetimlerde ya da kamu kuruluşu ve vakıflarında kamu görevlileri görevlerini ifa edebilmektedirler.¹³ Kamu hizmetlerinin ise, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, kamu güvenliği, adalet, savunma, maliye ve çevre koruma gibi oldukça geniş bir çerçevesi bulunmaktadır.

10 Hekimler, Alpay, Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Dünyada ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Karşılaştırmalı Analizi, Ankara 2024, s. 55.

11 Ancak, bazı istatistiklerde “*memur*” ve “*yargı mensuplarının*” tek sınıf olarak, doğrudan “*memur*” kavramı içerisinde ele alındığını da ifade etmek gerekir. Hekimler, s. 56.

12 Sayı içerisinde kamu görevlisi emeklileri de dahildir. 2025 verilerine göre, sendikalı kamu görevlisi oranı %76,88 iken, bu oran sendikalı işçiler bakımından 14,02 olarak tespit edilmiştir. Bkz. Çalışma Hayatı İstatistikleri E-Bülteni (Ocak 2026), <https://www.csgb.gov.tr/Media/5k3f54kt/calisma-hayati-istatistikleri-2026-e-bulteni-ocak.pdf>.

13 Erdoğan, Canan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları: İnsana Yakışır İşin Sessiz Bileşeni, İnsana Yakışır İş Serisi II. Cilt, İstanbul 2025, s. 247.

Alman hukukunda sendika özgürlüğü bakımından Alman Anayasası m. 9/III¹⁴ hükmü, temel standardizasyon olarak kabul edilmektedir.¹⁵ Bunun anlamı, sendika özgürlüğü ve bu özgürlüğün beraberinde getirdiği toplu pazarlık ve iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkının temel dayanağı, söz konusu anayasa hükmüdür. Bu anayasa hükmü, özetle, sendika özgürlüğünü temin etmekte, sendika kurma hakkının, herkese ve tüm mesleklerle tanındığını, sendikanın ana gayesinin ise çalışma ve ekonomik koşulların korunması ve geliştirilmesi olduğunu güvence altına almaktadır. Buradan hareketle hemen ifade edilmelidir ki, “*herkes ve tüm meslekler*” ifadesi dolayısıyla, kamu görevlileri (ve dolayısıyla “*memurlar*”) hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın sendikalar (dernek tipi örgütlenmeler,¹⁶ mesleki örgütler) kurma ve menfaatlerini koruma/ileri taşıma haklarına sahiptir.¹⁷ Ayrıca, anayasal düzenlemenin dışında, memurların örgütlenme özgürlükleri, iki ayrı kanunda da güvence altına alınmıştır.¹⁸

Herkese ve tüm mesleklerle tanınan, ekseni oldukça geniş olan bu özgürlük, her ne kadar örgütlenme boyutunda değilse de, toplu pazarlık¹⁹ ve iş mücadelesi araçlarını kullanma noktasında sınırlandırılmaktadır.²⁰ Bu sınırlama ise, kanun yoluyla ve Anayasa ile belirlenmiş olan menfaatlerin korunması amacına yönelik olarak gündeme gelebilmektedir. Ancak, sınırlamaların, “*memurlara*” ilişkin olarak gündeme geldiği ve bunun da örgütlenme hakkı bakımından değil, “*iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkı*” ve “*toplular sözleşme/pazarlık hakkı*” bakımından söz konusu olduğu ifade edilmelidir.²¹

14 “*Çalışma ve ekonomik koşulların korunması ve geliştirilmesi amacıyla birlikler (sendikalar) kurma hakkı herkes için ve tüm meslekler için güvence altına alınmıştır. (...)*”. Bkz. Karaç, Serkan Taylan, *Sendikalar Hukukuna Yön Veren İlkeler*, Ankara 2025, s. 138.

15 Karaç, s. 285. Memurlar bakımından yapılan değerlendirme için bkz. Franzen, Martin – Gallner, Inken – Oetker, Hartmut/Schubert, Claudia, *Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht*, 5. Aufl. 2024, EMRK Art. 11, Rn. 33, www.beck-online.de.

16 Karaç, s. 219.

17 Heusch, Andreas – Posser, Herbert – Ullrich, Norbert/Schrappner, Ludger – Günther, Jörg-Michel, *Verfassungsrecht in der Praxis*, 1. Aufl. 2024, § 4, Rn. 29, www.beck-online.de.

18 Bkz. Bundesbeamtengesetz, m. 116/1 ve Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten der Länder (Beamtenstatusgesetz), m. 52, <https://www.gesetze-im-internet.de>. Ayrıca bkz. Hekimler, s. 56, 60.

19 Alman hukukunda, memurların, en azından “*toplular sözleşme görüşmeleri hakkı*” elde edebilme-leri konusunda (yasal) bir değişikliğe ihtiyaç olduğu yönünde görüşler bulunmaktadır. Bkz. Franzen – Gallner – Oetker/Schubert, Rn. 35.

20 Bkz. Hebel, Timo – Kersten, Jens – Lindner, Josef Franz/Kersten, Jens, *Handbuch Besoldungsrecht*, 1. Aufl. 2015, § 3 Besoldungsrecht und Verfassungsrecht, Rn. 44; Heusch – Posser – Ullrich / Schrappner – Günther, Rn. 29.

21 Bkz. ve karş. . Franzen – Gallner – Oetker/Schubert, Rn. 34.

Kamu görevlilerinin “*toplu pazarlık hakları*” ise, hukuki statülerine göre belirlenmektedir. Yukarıda ifade edildiği gibi, Almanya’da da kamu görevlileri, tıpkı Türkiye’de olduğu gibi, oldukça geniş bir kitleyi kapsamına almaktadır. Ancak, Alman hukukunda yer alan “*kamu görevlileri hukuku düalizmi (Dienstrechtdua-lismus)*”²² gereği, kamu görevlisi olarak istihdam edilen “*memur*” ve “*diğer kamu çalışanlarının*” hakları farklılaştırılmaktadır.²³ Kısaca değinildiği üzere, kamu görevlileri içerisinde yer alan ve hemen hemen 3,2 milyona karşılık gelen kısım, toplu iş sözleşmesi kapsamında olan alt gruptur. Memur statüsünü haiz olmayan, yargı ya da silahlı kuvvetler mensubu olarak görev yapmayan “*diğer kamu görevli-leri*”, toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenler olarak tanımlanmaktadır.²⁴ Bu kişilerin çalışma koşulları, federal devlet, eyaletler ya da istihdam edildikleri tüzel kişi ile sendikalar arasında bağitlanan toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmektedir.²⁵ Öte yandan, bu grupta yer alanlar, örgütlenme hakkının yanı sıra iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkına da sahiptir.

Bu kısımda, Alman hukukunda kamu görevlilerinin grev hakkına (geniş anlamıyla iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkına) da kısaca değinmek gerekir. Grev hakkı da tıpkı sendika kurma hakkı gibi Alman Anayasası ile güvence altına alınmış olmasına karşılık, kamu görevlileri bakımından “*belirli bir kısım için*”, diğer çalışanlara kıyasla farklılaşmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, “*kamu görevlileri*”, kendi içerisinde farklı meslek gruplarını ve sınıfları barındırmakta olup, bu paralelde farklı ayrımlara tabi tutulmaktadır. Bu bağlamda, iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkı, kamu görevlilerine de tanınmış olmakla birlikte, “*memurlar*”, “*yargı mensupları*” ve “*askerler*” bu hakkın kapsamı dışında bırakılmıştır.²⁶ Alman Federal Anayasa Mahkemesi²⁷ kararlarında, “*memurların sadakat ve göreve bağlılık ilkesi*” ile “*grev hakkının*” bağdaşmayacağı ifade edilmiş ve grev haklarının

22 Hekimler, s. 113.

23 “*Memur kavramı içerisinde bulunan kişilerin, ömür boyu istihdam gibi bazı avantajlı haklara sahip olmalarının ayrıcalıklı bir durum yarattığı ve bu nedenle, bazı haklardan mahrum bırakılmalarının bakli bir gerekçesinin olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca bkz. Franzen – Gallner – Oetker/ Schubert, Rn. 37.*”

24 “*Tarifbeschäftigte*”. Hekimler, s. 63-64.

25 Kamu işverenlerinin de kolektif hareket etme eğilimde olduğu ve toplu iş sözleşmelerinde işveren sendikaları tarafından temsil edildikleri de belirtilmektedir. Hekimler, s. 64.

26 Hekimler, s. 67, 113.

27 Bundesverfassungsgericht (BVerfG).

bulunmadığına hükmedilmiştir.²⁸ Ayrıca, devletin, kendi memurlarının haklarını zaten koruyacağı ve bu nedenle memurun, devlete karşı örgütlenme ihtiyacı duyamayacağı yönünde bir varsayım da söz konusudur.

Özetle, Alman hukukunda kamu görevlileri de dahil olmak üzere, herkesin “örgütlenme özgürlüğü” bulunmakta, ancak memurlar, yargı mensupları ve askerlerin, toplu sözleşme ve iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkı bulunmamaktadır. Fakat, bu sınırlamaları, kamu görevlisi kavramının kapsamı bağlamında değerlendirmek gerekir. Türk hukukunda, ayırım gözetmeksizin, belirli unsurları bünyesinde barındıran kimseler, kamu görevlisi olarak kabul edilmekte ve sendikal hakları da bu doğrultuda bazı sınırlamalar dahilinde kullanılabilir kılınmaktadır. Buna karşılık, kamu görevlisi kapsamı içerisindeki sayısal açıdan en büyük bölümü oluşturan kısım, Alman hukukunda örgütlenme özgürlüğünün yanı sıra toplu pazarlık ve iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkına sahiptir. Zira, Alman hukukunda hakkın sınırlanabileceği kamu görevlileri, oldukça çekirdek bir kadroyu ihtiva etmektedir.²⁹

Dolayısıyla, Türk hukukunda kamu görevlisi kavramının kişi bakımından kapsamının geniş olması ve kendi içerisinde ayrışmaması, başta örgütlenme özgürlüğü olmak üzere, toplu pazarlık ve iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkının dar bir çerçevede ele alınmasında ve hatta bu haklardan bir bölümünün kullanılamamasında, önemli bir neden olarak gösterilebilir.³⁰

B. Örgütlenme Özgürlüğü ve Sendika Üyesi Olamayacaklar

Alman hukukunda örgütlenme özgürlüğü, yukarıda kısaca değinildiği üzere, kamu görevlileri de dahil olmak üzere “herkese” tanınan temel bir haktır. Bu bağlamda, kamu görevlisi olsun ya da olmasın, herkes dilediği gibi bir dernek, sendika ya da başkaca bir meslek örgütü kurabilir, kurulu bulunan bu tip örgütlere üye olabilir.

28 BVerfG 11.6.1958, E 8, 1, 17; 30.03.1977, E 44, 249, Hekimler, 67. Heusch – Posser – Ullrich/Schrappner – Günther, Rn. 29. Ayrıca bkz. DMK, m. 6 ve 7. Öte yandan, Federal Anayasa Mahkemesi içtihadına göre, geçim güvencesinin (maaşın) mücadele yöntemi ile kazanılmadığı, bilakis tek taraflı olarak kanunla belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. BVerfGE 44, 249, 264 (30.03.1977 - 2 BvR 1039/75, 2 BvR 1045/75, www.beck-online.de).

29 Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları: İnsana Yakışır İşin Sessiz Bileşeni, s. 264.

30 Karş. Tuncay – Savaş Kutsal – Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 583.

Türk hukukunda da, kamu görevlileri de dahil olmak üzere, tüm çalışanlara sendika hakkı tanınmış³¹ olmasına rağmen, KGSTSK m. 15 hükmüne göre;

a) Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağlı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Savunma Sanayii Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağlı kuruluşlarında, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,

b) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,

c) Bakanlar, bakan yardımcısı, bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların başkanları, genel müdürleri ve bunların yardımcısı, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, (...)10 belediye başkanları ve yardımcısı,

d) Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri,

e) Mülkî idare amirleri,

f) Silahlı Kuvvetler mensupları,

h) Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,

ı) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,

j) Emniyet hizmetleri sınıfı (...),

k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,

l) Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler, 4688 sayılı Kanuna göre kurulan sendikalara üye olamaz ve kendileri de sendika kuramazlar.³²

31 Kaman, Nur, İdare Hukuku, İstanbul 2024, s. 442. AY, m. 51/1: “Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.”

32 Sur, s. 225-227; Tuncay–Savaş Kutsal – Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 555-556. Sendika üyeliğine ilişkin sınırlandırmaların, çoğunlukla üst düzey kamu görevlileri, silahlı kuvvetler mensupları ve güvenlik birimlerinde çalışan personel gibi belirli grupları kapsadığı görülmektedir.

Bu denli geniş tutulan bir örgütlenme yasağının, örgütlenme hakkı tanınmış olsa da toplu sözleşme kapsamının dar tutulmasının ve grev hakkının tanınmamasının ardında yatan sebep, genel itibarıyla, kamu görevlilerinin örgütlenmelerinin, kamu menfaatine zarar verebileceği ve kamu hizmetlerinin aksayacağı düşüncesidir.³³

AY m. 51/2 hükmünde, “*Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.*” ifadesine yer verilmiştir. Söz konusu AY hükmü esas alındığında, KGSTSK m. 15 hükmünün bu derece geniş bir yasak getirmiş olmasının, Anayasa hükmü ile çatıştığı ifade edilmektedir.³⁴ Oldukça ciddi bir sınırlama olması nedeniyle, ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi tarafından da bu durum eleştirilmekte³⁵ ve Türkiye, her yıl izleme listesine alınmaktadır.³⁶ Eleştiriler, özetle, 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmeleri ile bağdaşmayan düzenlemelerin olduğuna odaklanmaktadır.³⁷

Kamu görevlileri üzerinde bazı tasarruflarda bulunma yetkisinin, esasen devlette olduğu şüphesizdir.³⁸ Her ne kadar bu yetkiyi, ILO da kabul ediyorsa da, söz konusu yetkinin sınırsız olmadığına altını çizmektedir. Dolayısıyla, örgütlenme hakkına ilişkin sınırlamaların, sözleşme hükümleri ile paralel olarak, yalnızca devletin yönetim yetkisini kullanan üst düzey kamu görevlileri, silahlı kuvvetler ve emniyet mensupları ile sınırlı olması gerektiğini, bunun dışında kalan kamu görevlileri bakımından getirilecek sınırlamaların, sözleşmelere aykırılık teşkil edeceği ifade edilmektedir.³⁹

33 Karş. Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları: İnsana Yakışır İşin Sessiz Bileşeni, s.255; Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 122.

34 Öktem Songu – İmanlı, s. 145.

35 Tuncay– Savaş Kutsal – Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 556 vd.; Güneyi, Ali, Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler, Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler, Ankara 2024, s. 87. Ayrıca bkz. Sur, s. 227.

36 Bkz. Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 122 vd.; Öktem Songu – İmanlı, s. 139-140

37 Bu geniş yasak kitlesi, ILO normlarıyla ciddi şekilde çelişmektedir. ILO’nun 87 sayılı Sözleşmesi (m. 2), “*ayrım gözetmeksizin*” tüm çalışanların örgütlenme hakkını savunurken, kısıtlamaların yalnızca silahlı kuvvetler ve polis ile sınırlı kalması gerektiğini (m. 9) belirtmektedir. ILO Uzmanlar Komitesi, özellikle cezaevi personeli ve üst düzey yöneticilerin tamamen dışlanmasını temel örgütlenme hakkının ihlali olarak nitelemekte ve yasal düzenleme talep etmektedir.

38 Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları: İnsana Yakışır İşin Sessiz Bileşeni, s. 254.

39 Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları: İnsana Yakışır İşin Sessiz Bileşeni, s. 254. Ayrıca bkz. Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 122 vd.

Kanaatimce, bazı meslek gruplarına (üst düzey kamu görevlileri, silahlı kuvvetler ve emniyet teşkilatı mensupları ile devlet adına karar veren ve tarafsızlık ilkesi açısından özel bir statüye sahip olan yargı mensuplarına) ilişkin sendikal haklara yönelik bazı sınırlamalar, belirli ilkeler ve gerekçeler dolayısıyla makul görülebilir. Bu bağlamda, ilgili kamu hizmetinin niteliği ile ölçülü bir denge gözetilmeli ve sınırlamalar da bu çerçevede, nesnel, orantılı ve tutarlı bir biçimde yapılmalıdır.⁴⁰

Grev ya da daha üst bir kavram olarak toplu eylem hakkına (iş mücadelesi araçlarına başvurma özgürlüğüne) ilişkin yasağın da tüm kamu görevlilerine teşmil edilmesi, orantısız bir müdahale anlamı taşımaktadır. İş mücadelesi araçlarına başvurabilme hakkının, toplu pazarlık sürecindeki belki de en önemli araç olduğu ve toplu pazarlık gücünü besleyen önemli bir mekanizma olduğu unutulmamalıdır. Bu bağlamda, kamu hizmetlerinin sürekliliği de göz önünde bulundurulduğunda, toplu eylem hakkının belirli ölçüde kullanımı söz konusu olabilir. Belirli kamu görevlileri açısından toplu sözleşme hakkı ile bağlantılı olarak ve kamu hizmetin devamlılığına engel olmayacak biçimde toplu eylem hakkının yeniden düzenlenmesi, bazı kamu görevlilerinin ise grev yasaklarına tabi olması ile sınırlandırmalara gidilmesi⁴¹ düşünülebilir. Özetle, grev yasağına ilişkin, salt devletin devamlılığı niteliğindeki işleri ifa etmekle görevli memurlar sistemin dışında tutularak kamu görevlilerine grev hakkı ile desteklenen toplu pazarlık hakkı tanınmalıdır. Önemle belirtilmelidir ki, özellikle uyarı grevleri, Almanya’da etkili bir araç olarak kullanılmakta ve kamu hizmetlerinin söz konusu olduğu toplu iş uyuşmazlıklarında bu tür araçlara başvurulabilmektedir.

40 Bu yönde atılacak en öncelikli adım, tıpkı Alman uygulamasında olduğu gibi, örgütlenme özgürlüğünün ayırım gözetmeksizin herkese tanınmasıdır. Örneğin, Almanya’da hâkim ve savcılar *“Hâkim ve Savcılar Birliği” çatısı altında bir mesleki kuruluş olarak örgütlenebildiği görülmektedir. Bu çatı kuruluşu 25 kuruluş üye olup 17.500’den fazla hâkim ve savcı üyesi bulunmaktadır. Hekimler, s. 110. Ancak, yukarıda ifade edildiği gibi, bu kişilerin, toplu sözleşme ve iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkı bulunmaz. Bu çerçevede, hakkın tümüyle ortadan kaldırılmadığı, bazı makul gerekçelerle sınırlandırıldığı görülmektedir.*

41 Örneğin, AİHM, emniyet güçlerine tümten grev yasağı öngören İspanya’daki bir yasal düzenlemenin, polislerin kamu güvenliğini ve düzenini sağlamak adına görevlerinin başında bulunmaları gerektiği, sendikaların grev dışındaki başka araçlara başvurma yoluyla da üyelerinin mesleki çıkarlarını koruyabileceği gerekçeleriyle AİHS’ne aykırı olmadığı yönünde karar vermiştir. AİHM, 21.04.2015 – 45892/09 (ER.N. E./ Spamien), Hekimler, s. 36. Benzer biçimde Almanya’da *“memurlara” genel grev yasağı getiren uygulamanın, AİHS’ne aykırılık oluşturmadığına yönelik AİHM kararı da bulunmaktadır. AİHM, 14.12.2023 – 59433/18, 59477/18, 59481/18, 59494/18, Hekimler, s. 69.*

Sonuç olarak, örgütlenme hakkının ve buna bağlı hakların tümüyle yani kategorik olarak yasaklanması, hakkın özüne bir müdahale anlamı taşımakta, tarafı olduğumuz ilgili sözleşmelerle de uyumsuzluk yaratmaktadır. Bu bağlamda, örgütlenme hakkının, bir yönüyle temsil ve diyalog mekanizması olarak da kullanılması gerektiği ve temel bir hak olduğu unutulmamalı, her ne kadar çatışan bazı haklar (örneğin, doktorların yaptığı bir toplu eylemde, sağlık hakkı ile sendika hakkı çatışabilmektedir) söz konusu olabilecekse de, aralarındaki çatışmanın, birinin diğerini tümüyle ortadan kaldırması şeklinde değil, pratik uyuşum ilkesi gözetilerek çözüme kavuşturulması (her bir hakka optimal derecede kullanım alanı tanınması) gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır.

II. TOPLU SÖZLEŞMENİN TARAFLARI

Sözleşme, tarafların belli bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik karşılıklı ve birbirine uygun irade beyanlarından oluşan bir hukuki işlemdir. Bir sözleşmenin varlığından bahsedebilmek için karşılıklı ve birbirine uygun en az iki irade beyanının olması gerekir. Bu ise, bir sözleşmenin asgari iki tarafı olacağı anlamına gelmektedir.

Toplu sözleşmelerde⁴² de iki taraf bulunmakta olup, taraflardan birini, talep eden taraf konumunda bulunan, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, diğerini ise, Kamu İşveren Heyeti oluşturmaktadır.⁴³ Söz konusu taraf teşkili, temelde, hem toplu sözleşmede hem de toplu iş sözleşmelerinde bir tarafta çalışanlar, diğer tarafta ise işverenler olacak şekilde sistematize edilmiştir.⁴⁴ Nitekim, toplu iş sözleşmelerinde de çalışanları temsilen bir işçi sendikası, işverenleri temsilen ise bir işveren sendikası ya da sendika üyesi olmayan bir işveren bulunmaktadır.⁴⁵

42 Toplu sözleşmenin hukuki niteliği konusunda detaylı bilgi için bkz. Şanlı Atay, Yeliz, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği, Amme İdaresi Dergisi, 48(3), s. 1 vd.

43 Sur, s. 242; Tuncay– Savaş Kutsal – Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 573. KGSTSK, m. 29/1: “*Toplu sözleşme görüşmelerine kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti katılır.*” Ayrıca bkz. Caniklioğlu, Nurşen, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Tarafları, Kapsamı, Süresi ve İşleyişi, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu-I, Ankara 2025, s. 326.

44 Erdoğan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, s. 943.

45 Akyiğit, Ercan, Toplu İş Hukuku, Ankara 2024, s. 371 vd.

KGSTSK m. 29/1 hükmünde toplu görüşmelere katılacak taraflar, m. 29/2 ve 29/3'te ise, bahsi geçen heyetlerin kimlerden oluşacağı düzenlenmiştir. Söz konusu hükme göre, Kamu İşveren Heyeti, “*Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanı belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur.*”. Söz konusu hüküm doğrultusunda fiili olarak oluşturulan heyet üyelerinden de anlaşıldığı üzere, genel itibarıyla, Kamu İşveren Heyeti üyeleri, kamu adına yönetim yetkisini kullanan kimselerden oluşmaktadır. Bu heyetin bütünü ise, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir.⁴⁶

Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ise, “*bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere onbeş üyeden oluşur.*”⁴⁷ Heyet başkanının toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması ya da görüşmelerden çekilmesi durumunda başkanlık yetkisi, en fazla üyesi olan ikinci sıradaki konfederasyon temsilcisi tarafından kullanılır. Ayrıca, hizmet kolları bakımından temsilci tayin edilen kimsenin, toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması ya da görüşmelerde çekilmesi durumunda, o hizmet kolundaki en fazla üyeye sahip ikinci sıradaki kamu görevlileri sendikasının temsilcisi heyete dahil edilmektedir.

Toplu sözleşme metnini imzalamaya ise, kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına ise sözleşmenin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı, hizmet kollarına yönelik bölümleri için ise ilgili hizmet kolundaki yetkili sendika temsilcisi yetkilidir.⁴⁸

Yukarıda kısaca bahsedildiği üzere, toplu iş sözleşmelerinde, çalışan tarafı temsilen mutlaka kolektif iradeyi ortaya koyan, toplu iş sözleşmesi ehliyet ve yetkisine

⁴⁶ Sur, s. 242.

⁴⁷ KGSTSK, m. 28/2 uyarınca, toplu sözleşmeden yararlanacak kimseler bakımından, toplu sözleşme ikramiyesi haricinde üyelğe dayalı bir ayırım yapılamamaktadır. Bu bağlamda, toplu sözleşmedeki özellikle çalışan taraf teşkili, toplu sözleşmeden yararlanacak kitlenin kapsamı dolayısıyla daha kapsamlı ve karmaşık niteliktedir. KGSTSK gereği toplu sözleşme ehliyetine hem sendikalar hem de konfederasyonlar sahiptir. Konuya ilişkin değerlendirme için bkz. Caniklioğlu, s. 330.

⁴⁸ Tuncay– Savaş Kutsal – Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 579; Sur, s. 248.

sahip bir “işçi sendikası” bulunmaktadır.⁴⁹ Ancak, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti içerisinde, sendikal örgütlerin çatı kuruluşu olarak kabul edilen “konfederasyonlar” da dahil edilmiştir. Türk öğretisinde, konfederasyonların da heyet kapsamında temsil edilmesini ve buna yönelik yasal düzenlemeyi olumlu değerlendiren görüşün⁵⁰ varlığı karşısında, meydana gelen yapının karmaşık bir toplu görüşme düzenine sebebiyet verdiği, zira, on bir hizmet kolundaki temsilcinin aynı masada yer alması ve genel itibarıyla ilgili kurum temsilcilerinin (işveren tarafı temsilen) toplu görüşmede bulunmamasının çözüm üretme noktasında zorluk yaratabileceği yönünde eleştiriler⁵¹ de bulunmaktadır.

Hemen belirtmek gerekir ki, Alman hukukunda da toplu iş sözleşmelerin bir tarafında çatı kuruluşlar (konfederasyonlar) yer alabilmektedir. Dahası, söz konusu kuruluşlar, toplu iş sözleşmesi bağtlama noktasında tek yetkili (ehliyetli)⁵² dahi olabilmektedirler.⁵³ Dolayısıyla, her ne kadar Türk hukuku uygulamasında, karma bir yapı ile temsil söz konusu ise de, genel olarak toplu sözleşme sistemleri bakımından konfederasyon seviyesindeki örgütlerin, temsil ve imza yetkisine sahip olabilmesi, özellikle Avrupa ülkeleri bakımından yabancı bir uygulama niteliğinde değildir.

Toplu sözleşmenin taraf yapısına ilişkin en temel eleştirilerden biri, yetkisiz konfederasyonların masada bulunmasıdır. 6356 sayılı Kanun’dan farklı olarak, kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminde yetki ve imza hakkı olmayan ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonların, masada ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulunda temsil edilmesi, yetkili sendikanın temsil gücünü kırmak ve pazarlık sürecini etkisizleştirmek amacıyla yapılmış bir düzenleme olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca, bu

49 Ehliyet ve yetki konusunda bkz. Sümer, Haluk Hadi, İş Hukuku, Ankara 2025, s. 247 vd.; Çelik, Nuri, Caniklioğlu, Nurşen – Canbolat, Talat – Özkaraca,ERCÜMENT, İş Hukuku Dersleri, İstanbul 2023, s. 1002 vd.; Uşan, Fatih, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 2024, s. 280 vd.; Tuncay – Savaş Kutsal – Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 262 vd.; Eyrenci, Öner – Taşkent, Savaş – Ulucan, Devrim – Baskan, Esra, İş Hukuku, İstanbul 2024, s. 605 vd.; Akyigit, s. 374 vd.; Sur, s. 295 vd.

50 Bkz. Tuncay, A. Can, Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9 (Özel Sayı), 2007, s. 168.

51 Zengin, Tarkan, Yeni Sendikacılık Bakımından Kamu Çalışanlarının Toplu Sözleşme Hakkı, Emek ve Toplum, 1(2), s. 147-148; Erdoğan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, s. 944; Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 150.

52 Alman hukukunda toplu iş sözleşmesi ehliyet ve yetkisi iç içe geçecek biçimde kurgulanmıştır. Bkz. Karaç, s. 338 vd.

53 Ayrıntılı bilgi için bkz. Karaç, s. 338 vd.

durumun konfederasyonlar arası sendikal rekabetin pazarlık masasına taşınmasına ve temsil gücünün parçalanmasına neden olduğu da ifade edilmektedir.⁵⁴

Öte yandan, özellikle farklı hizmet kollarının temsilcilerinin aynı müzakere süreci içerisinde yer almaları ve çoğunlukla sorunlarına çözüm üretebilecek sosyal partner temsilcisinin süreçte bulunmaması önemli bir sorun olarak görülebilir. KGSTSK m. 31/3 hükmünde, Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından belirlenecek kurum temsilcilerinin, toplu sözleşme görüşmelerinde “teknik heyet” olarak bulunabileceği⁵⁵ düzenlenmişse de emredici bir hüküm olmaması dolayısıyla bu yönde bir zorunluluk bulunmamakta ve süreçte, kurum temsilcilerinin yer almaması nedeniyle çözüm odaklı bir süreç işletilememektedir.

Bu çerçevede, uygulanan bazı örnek modeller, Türk hukuku bakımından da uygulanabilir niteliktedir. Örneğin, kamu görevlilerinin genelini ilgilendiren toplu sözleşme görüşmeleri merkezi seviyede gerçekleşmekteyken; diğer toplu sözleşme konuları, alt komisyonlara devredilerek (ya da yerel düzeyde görüşülerek) daha temel seviyede görüşülebilmekte ve taleplerin karşılanması noktasında başarılı sonuçlara ulaşılabilmektedir.⁵⁶ Bu bağlamda, toplu sözleşmenin ilgili bölümlerinin, farklı zaman ve farklı oturumlarda görüşülmesi de işlevsel bir süreç açısından önemlidir.⁵⁷

Özetle, KGSTSK uyarınca kamu görevlileri için yürütülen toplu sözleşme sürecinde iki ana taraf bulunmaktadır: Kamu İşveren Heyeti ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti. Toplu sözleşmenin faydalanan tarafını ise, kural olarak, sendika üyesi olsun ya da olmasın tüm kamu görevlileri ve emeklileri oluşturur. Kamu İşveren Heyeti ise, Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen temsilcilerden oluşmaktadır. Bu heyet, masada hem “işveren” hem de kural koyucu “devlet gücünü” temsil ettiği için taraflar arasında, mevcut sistemden doğan doğal bir güç dengesizliği oluşabilmektedir.

54 Bkz. ve karşı. Polat, Enes, Toplu Sözleşmenin Süresi, İşleyişi Tarafları ve İmza Yetkisi, 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi (Bildiriler Kitabı), Ankara 2022, s. 212.

55 Sur, s. 247.

56 Bkz. ve karşı. Görmüş, Ayhan, Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu Ve Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri, (1), 2012, s. 15 vd.

57 Karş. Eğin, Raşit, Kapsamı, Süresi, İşleyişi ve Tarafları İtibariyle Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?, Ankara 2024, s. 40.

III. TOPLU SÖZLEŞMENİN KAPSAMI VE SÜRESİ

A. Yasal Dayanaklar ve Kapsamın Sınırları

Türkiye’de kamu görevlileri açısından belirlenen toplu sözleşme düzeni, hem kapsamı hem de uygulama esasları bakımından uluslararası standartların gerisinde kaldığı gerekçesiyle yoğun şekilde eleştirilmektedir. KGSTSK m. 28 uyarınca toplu sözleşmenin kapsamı, kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları ile sınırlandırılmıştır.⁵⁸ Kamu görevlilerinin çalışma koşulları, görev tanımları, mesleki gelişim, işe alınma, atanma, görevde yükselme ve disiplin hükümleri gibi “*özlük hakları*” kategorisindeki konular ise kural olarak toplu pazarlık masasının dışında bırakılmıştır.⁵⁹

KGSTSK m. 28/1 hükmü uyarınca, “*Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları*” kapsamına almaktadır. Öte yandan, AY m. 128/2’de de, “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” hükmü yer almaktadır. Madde metinlerinden de anlaşılacağı üzere, toplu sözleşmenin kapsamına, yalnızca ekonomik ve sosyal haklar dahil edilmiş, sadece bununla sınırlı, yeni ya da daha ileri hakların, toplu sözleşme görüşmelerinde müzakere edilebileceği ve elde edilebileceği düzenlenmiştir.

Toplu sözleşmenin kişiler bakımından kapsamına ise kural olarak tüm kamu görevlileri dahildir. Ancak, KGSTSK m. 28/2 hükmü gereği, toplu sözleşme ikramiyesinden yalnızca sendika üyesi olan kamu görevlileri faydalanabilmektedir. Ayrıca, aktif çalışma yaşamından çekilen kamu görevlisi emeklileri de toplu sözleşme hükümlerinden yararlanmaktadır.

58 Tuncay– Savaş Kutsal – Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 573. Toplu sözleşme kapsamındaki konular esas olarak parasal haklara hasredilerek sınırlandırılmıştır. Sur, s. 243.

59 Bu sınırlamalar, ILO Uzmanlar Komitesi tarafından serbest toplu pazarlık ilkesine aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle eleştirilmekte olup, Komite, tüm istihdam koşulları müzakere edilebilmesi gerekliliğini vurgulamaktadır. Kutal, Metin, Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sicil, Eylül 2007, s. 66.

B. Kavramsal Tanımlar: Mali, Sosyal ve Özlük Hakları

Hükümlerde kullanılan ve içeriğe ilişkin sınırlama olarak ifade edilen “*mali haklar*”, “*sosyal haklar*” ve “*özlük hakları/işleri*” kavramları, sınırları net bir şekilde belirli olan kavramlar olmayıp, geniş yorumlamaya imkân verecek niteliktedir. *Mali haklar*, “*ücrete esas unsurları içeren, parasal olarak karşılığı bulunan ödemeler toplamı*” olarak tanımlanmaktadır.⁶⁰ *Sosyal haklar* ise, “*bireylerin yaşam alanında ihtiyaç duyduğu sosyo-ekonomik gereksinimlerin karşılanması amacıyla devletten bir nevi talep yönünde niteliğe sahip olan haklar bütünü*” olarak ifade edilmektedir.⁶¹

Özlük hakkı ise Türk Dil Kurumu tarafından, “*genel memur statüsü içinde kişinin, kanunların öngördüğü biçim ve koşullarla kazandığı her türlü hak*” olarak tanımlanmıştır.⁶² Öte yandan, Danıştay, bir kararında özlük hakkının kapsamına değinmiş; aylık, ödenek, ilerleme ve yükselmelerin de özlük hakkının kapsamına dahil olduğunu belirtmiştir.⁶³ Türk öğretisinde yer alan bir tanıma göre ise özlük hakları, “*bir görevi yürüten kişiye o görevi yürütmesi dolayısıyla tanınan hakları*” ifade etmektedir.⁶⁴

C. Kavramsal Belirsizliklerin Müzakere Sürecine Etkileri

Özellikle özlük hakkı kavramının kapsamı, net bir biçimde belirli olmayıp, esasında kamu personelinin tüm haklarını (mali, sosyal ve genel hakları) kapsayan

60 Genel olarak kapsam dahilindeki mali haklar için bkz. Eğin, s. 28 vd.

61 Bu haklar, çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sendikal örgütlenme hakkı, toplu sözleşme ve grev hakkı, sağlık, barınma ve benzeri haklar olarak sıralanabilir. Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı’nda ise sosyal haklar; serbest dolaşım hakkı, istihdam ve ücret hakkı, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi hakkı, sosyal koruma hakkı, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık ve sözleşme hakkı, yönetime katılma hakkı, çocukların korunma hakkı, yaşlıların korunma hakkı, mesleki eğitim hakkı ve engellilerin korunma hakkı olarak sıralanmıştır. Ancak söz konusu Şart, Strasbourg Zirvesi’nde bağlayıcılığı olmadan kabul edilmiştir. Eğin, s. 32.

62 Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr>.

63 Danıştay 12.D., 2012/7878 E., 2013/7660 K., 04.11.2013, Koçak, Nazım Taha, Kamu Görevlilerine Ait Mevzuattan Doğan Uyuşmazlıklarda Özlük Hakkı Talebi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 11(42), 2020, s. 276.

64 “Söz konusu haklar, ilgililerin bulunduğu kadro esas alınarak tanınmakta ve bunların bir kısmı aylık ve ödenek gibi mali hakları, bir kısmı ise izin hakkı, terfi ve emeklilik gibi diğer hakları kapsamaktadır”. Kaman, s. 441. Ayrıca bkz. AYM, 2016/144 E., 2020/75 K, 10.12.2020, RG, 01.10.2021, 31615.

unsurların bütünü olarak ifade edilebilir.⁶⁵ Söz konusu kavram, mali hakların yanı sıra görev, nitelik ve kariyere ilişkin de birçok unsuru bünyesinde barındırmaktadır.

Toplu sözleşme görüşmeleri bakımından ise söz konusu kavramın çok büyük bir önemi bulunur. Zira Kamu İşveren Heyeti, kavramlara ilişkin bu belirsizliklere dayanarak, getirilen tekliflerin birçoğunu “*kapsam dışında*” olduğu gerekçeyle müzakerelere dahil etmemektedir. Örneğin, geçmiş dönem toplu sözleşme görüşmelerinde, derece/kademe ilerlemeleri, “*özlük hakkı*” olarak nitelendirilmiş ve bu nedenle, toplu sözleşme kapsamına dahil edilmemiştir.⁶⁶ Ancak, bir diğer toplu sözleşme görüşmelerinde (3. Dönem Toplu Sözleşme m. 28’de) belirli kamu görevlilerine “*ilave bir derece verilmesi*” sağlanmıştır.⁶⁷ Görülmektedir ki, zaten sınırlı olan toplu sözleşmenin maddi içeriği, kavram belirsizlikleri dolayısıyla daha da sınırlandırılmakta, subjektif açıdan “*özlük hakkı*” olarak nitelendirilen teklifler kapsam dışı kabul edilmektedir.

Ç. Kapsamın Genişletilmesi ve Sosyal Haklar Perspektifi

KGSTSK m. 28/1’de yer alan “*diğer mali ve sosyal haklar*” ifadesinden, bu hakkın yalnızca madde metninde sayılanlarla sınırlı (*numerus clausus*) olmadığı, mali ya da sosyal hak olarak nitelendirilebilecek hakların kapsam dahilinde kabul edilebileceği sonucuna varılmaktadır. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti tarafından halihazırda uygulandığı gibi, toplu sözleşmenin kapsamına yönelik geniş çaplı tekliflerin hazırlanarak sunulması önem arz etmektedir.⁶⁸ Nitekim, örneğin koruyucu giyim yardımı konusu, Kamu İşveren Heyeti tarafından kapsam dışında olduğu şeklinde yorumlanarak müzakerelere dahil edilmemişse de Memur-Sen tarafından konuya ilişkin çalışma ve teklif yapılmış, neticede bir kazanım olarak elde edilmiştir.⁶⁹

Özlük hakkı kavramına benzer biçimde “*sosyal haklar*” kavramının kapsamı bakımından da farklı değerlendirmelerde bulunulabilmektedir. Öğretide, bu tür

65 Karş. Koçak, s. 276-277.

66 Eğin, s. 35.

67 Eğin, s. 35.

68 Bkz. Güneyi, s. 107.

69 Eğin, s. 37.

haklar bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun yol gösterici olabileceği ifade edilmektedir.⁷⁰ DMK VI. Bölüm, “*Sosyal Haklar ve Yardımlar*” başlığını taşımakta olup, “*emeklilik hakları, hastalık ve analık sigortası, yeniden işe alıştırma, memurların sosyal tesis gereksinimleri, devlet memurları için sosyal konut kredisi, devlet memurları için konut, öğrenim bursları ve yurtları, mahrumiyet yerinden başka yere atanan, ölen, emekliye ayrılanların burs haklarının devami, aile yardım ödeneği, doğum yardımı ödeneği, ölüm yardımı ödeneği, cenaze giderleri, giyecek yardımı ve yiyecek yardımı*”, sosyal haklar olarak ifade edilmiştir. Ancak, burada sözü geçen haklar da sınırlı sayıda olmayıp, öğretide, örneğin, yıllık izne ilişkin DMK m. 102’nin de sosyal hak başlığı altında kabul edilebileceği belirtilmektedir.⁷¹ Nitekim, bizce de “*sosyal haklar*” başlığı altında çeşitli konularda toplu sözleşme müzakereleri yürütülebilir, toplu sözleşmenin kapsamına dahil edilebilir.

Ancak, özlük hakkı bahsinde olduğu gibi, sosyal hak olarak değerlendirilmesi mümkün olan birçok hakkın toplu sözleşme görüşmelerine dahil edilmediği⁷² görülmektedir. Bu tür belirsizliklerin giderilmesi bakımından, somut bir düzenleme ile toplu sözleşmenin içerik yönünden kapsamının net bir biçimde belirlenmesinin ne denli zaruri olduğu tekrar ifade edilmelidir. Dahası, tercihen, tıpkı toplu iş sözleşmelerinde olduğu gibi çalışma ilişkisinden doğan tüm hak ve menfaatlerin, toplu sözleşme kapsamına dahil edilmesi, işlevselliğin yanı sıra uluslararası normlara uyumu da beraberinde getirecektir. AY m. 128/2⁷³ hükmünün, toplu sözleşmenin etkisini zayıflattığı da göz önünde bulundurularak, kamu görevlilerinin sendikal hakları ile kamu hukuku ilkeleri arasındaki dengeyi sağlayan, sendikal etkinliği de fonksiyonel kılan bir sistemin inşası elzemdir. Temel sorunun, yalnızca sendikal haklardan değil, kamu istihdam rejiminin bütününden⁷⁴ ve kamu görevlisi kavramının genişliğinden kaynaklandığı da dikkate alınmalıdır.⁷⁵

70 Eğin, s. 24. Benzer biçimde mali haklar bakımından da DMK “*Mali Hükümler – Kısım V*” yol gösterici olabilir.

71 Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 146.

72 Ya da tam aksine kapsam içerisinde olamayacak konuların müzakere edilebileceği ifade edilmektedir. Erdoğan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, s. 949.

73 Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

74 Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları: İnsana Yakışır İşin Sessiz Bileşeni, s. 273.

75 Bkz. ve karş. Franzen – Gallner – Oetker/Schubert, Rn. 34.

D. Alman Hukuku ile Karşılaştırmalı Analiz

Yukarıda bahsedildiği gibi, Alman hukukunda, kamu görevlisi sendikalarına/derneklerine (Beamtenverbände) katılım imkânının tanınması, Alman Anayasası m. 9/III gereği zorunludur. Bu kapsamda, söz konusu örgütlerin, müzakereler yoluyla üyelerinin çalışma koşullarının şekillendirilmesi üzerinde etkide bulunabilme olanağına sahip olmaları gerekmektedir. Ancak, Türk hukukuna benzer biçimde, Alman hukukunda da “*memurların*”, statülerine ilişkin hakları kanunlarla düzenlenmekte, bu nedenle, kamu görevlileri sendikalarının, temelde kanun düzeyinde, toplu (iş) sözleşme akdetmelerinin, Federal Memur Aylıkları Kanunu⁷⁶ m. 2 hükmü nedeniyle mümkün olmadığı ifade edilmektedir.⁷⁷ Benzer biçimde, Memur Statü Kanunu⁷⁸ m. 44 ve devamındaki maddeler ile Federal Memurlar Kanunu⁷⁹ m. 87 ve devamındaki hükümler de, memurların temel çalışma koşullarını kesin ve bağlayıcı şekilde düzenlemekte olup, bu alanı toplu pazarlığa kapalı hale getirmektedir.⁸⁰ Buna bir çözüm olarak ise, halihazırda Türk hukukuna kıyasla sınırlandırılmış ve sınıflandırılmış olan alanın, diğer bir ifade ile “*memur*” olarak kabul edilen kimselerin (toplu sözleşme ve iş mücadelesi araçlarına başvurma hakkı bulunmayan kesimin), daha sınırlı bir yapıda ele alınması, toplu sözleşme hakkı ve iş mücadelesi araçlarına başvurabilme hakkının bu sınırlı kişiler dışında kalan (gerektiğinde yeni bir memur benzeri statü oluşturularak) kimselere de tanınması gerektiği tartışılmaktadır. Dolayısıyla, toplu sözleşme kapsamı dışında kabul edilen, memur ve bazı meslek gruplarının da, toplu sözleşme hakkına kavuşması gerektiği yönünde tartışmalar bulunmakta, söz konusu haklardan mahrum kitlenin sayısının, mümkün olduğunca en aza indirgenmesi gerektiği belirtilmektedir.

E. Doğrudan Uygulanabilir Olmayan Hükümler ve Gelişim Sürecine Etkisi

Toplu sözleşmeler içerisinde yer alan bazı hükümlerin ise, sosyal, mali ya da özlük hakları arasında kabul edilebilecek ancak doğrudan uygulanabilir nitelikte

⁷⁶ Bundesbesoldungsgesetz.

⁷⁷ Franzen – Gallner – Oetker/Schubert, Rn. 36. Ayrıca bkz. Hebeler - Kersten – Lindner/Kersten, Rn. 44.

⁷⁸ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz).

⁷⁹ Bundesbeamtengesetz.

⁸⁰ Franzen – Gallner – Oetker/Schubert, Rn. 36.

olmayan hükümler olduğu görülmektedir. Örneğin, 8. Dönem Toplu Sözleşme’de yer alan ve m. 37’de düzenlenen “*Kreş hizmeti*”, m. 43’te düzenlenen “*Helal gıda*”, m. 57’de düzenlenen “*Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu*”, bu tür hükümler arasında gösterilebilir. Her ne kadar doğrudan uygulanabilir nitelikte olmasa da bu tür hükümlerin toplu sözleşme görüşmelerinde müzakereye açılması ve mevcut şekliyle toplu sözleşme metni içerisinde yer alması, ilerleyen süreçte toplu sözleşmenin içerik yönünden kapsamının genişletilebilmesi açısından önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir.

F. ILO Sözleşmeleri ve Çalışma Koşullarının Müzakeresi

Toplu sözleşmenin içerik itibarıyla kapsamını, bazı uluslararası sözleşmeler bağlamında da kısaca ele almak gerekir. Taraflı olduğumuz 98 sayılı ILO Sözleşmesi⁸¹ m. 4’te, “*Çalışma şartlarını kolektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır.*”⁸² düzenlemesi ve 151 sayılı ILO Sözleşmesi⁸³ m. 7’de ise, “*Kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır.*” düzenlemesi yer almaktadır.

Görüldüğü gibi, her iki metinde de “*çalışma koşullarının düzenlenmesi amacıyla*” bahsedilmiş, ancak, KGSTSK, toplu sözleşmenin kapsamını yalnızca “*mali ve sosyal*” haklarla sınırlandırmıştır. Konuya ilişkin ILO Komisyonu raporlarında da özellikle m. 3/h ve 28 hükmünün eleştirildiği görülmektedir.⁸⁴

81 98 No’lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi.

82 Bu kapsama, yönetime katılma, disiplin hükümleri, verimlilik konuları gibi çalışma hayatına ve şartlarına bağlı birçok konunun dahil edilmesi gerekmektedir. Kutal, Metin, Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Ulusal ve Uluslararası Hukuki Boyutu ve Uygulamaları, Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, s. 26.

83 151 No’lu Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi.

84 Sur, s. 243-244.

Zira, bahsedilen ILO normları esas alındığında, kamu görevlilerinin, “*çalışma koşullarını*” müzakere edebilmesi ve dolayısıyla bu koşulların toplu sözleşmenin kapsamında yer alması gerekir. Ancak, Türk hukukunda çalışma koşullarının statü hukuku içerisinde (kanunla) düzenlenmesi, idarenin tek taraflı kural koyma gücünü korumasına neden olmaktadır. Bu durum, sendikaları gerçek bir “sosyal taraf” olmaktan çıkarıp, sadece mali ve sosyal konuların oldukça sınırlı bir biçimde konuşulduğu bir danışma organına yaklaştırmakta ve “toplusözleşme özerkliği” zedelemektedir.

G. Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Statü Hukuku Uyumu Sorunu

Mali ve sosyal haklar dışında kalan konuların görüşülmesi için Kamu Personeli Danışma Kurulu oluşturulmuşsa da bu Kurulun kararları toplu sözleşme hükmünde olmayıp, bağlayıcılığa sahip değildir. Dolayısıyla, söz konusu Kurul, daha ziyade istişari bir nitelik taşımakta,⁸⁵ kurulun varlığı, ILO sözleşmeleri bağlamında ortaya çıkan uyumsuzluğu ortadan kaldırmamaktadır.

Bu konu, öğretilerde de eleştirilmiş, yalnızca “*ekonomik ve sosyal haklarla*” keskin bir şekilde sınırlandırılmış bir toplu sözleşme düzeninden ziyade, statü hukuku ile uyum gösterecek bir sistemin gerekliliğine vurgu yapılmıştır.⁸⁶ Bizce de, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının işlevselliği bakımından, başta özlük hakları olmak üzere çalışma ilişkilerinden doğan tüm hak ve menfaatlerin, toplu sözleşme sürecine ve kapsamına, statü hukuku ile uyumlu olacak şekilde dahil edilmesi gerekmektedir.

Ğ. Sendikal Katılımın Yasama Süreçlerindeki Önemi

Bazı ülke uygulamalarına bakıldığında, toplu müzakere süreci içerisine oldukça farklı konular dahil edilebilmektedir. Örneğin, Avusturya’da temel ücretin yanı sıra, *çalışma koşullarının* da toplu sözleşme süreci içerisine dahil edildiği ve müzakere edilebildiği belirtilmektedir.⁸⁷

85 Güneyi, s. 110. Ayrıca bkz. Sur, s. 232, 242.

86 Erdoğan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, s. 947.

87 Karş. Görmez, s. 16.

Bu bağlamda, her ne kadar çalışma koşullarının toplu pazarlık sürecinde müzakere edilebilmesinin önünün açılması gerekiyorsa da, alternatif bir çözüm olarak özellikle kamu görevlilerini ilgilendiren kanun yapma süreçlerine sendikal örgütlerin de daha aktif bir biçimde dahil edilmesi önemli katkı sağlayacaktır. Zira sendikal örgütler, yasal düzenleme yapılacak ve çözüm üretilecek konulardaki problemleri, temelinden tahlil edebilmektedir. Öte yandan, bu durum, ILO Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi kararlarında da tavsiye edilmektedir.⁸⁸ Örneğin, Alman hukukunda, hâkim, savcı ve memurların mesleki faaliyetlerine yönelik yapılacak kanun düzeyindeki değişikliklerden önce ilgili birliğin (kuruluşun) görüşüne başvurulması bir zorunluluktur.⁸⁹

H. Toplu Sözleşmenin Süresi ve Enflasyonist Süreçler

KGSTSK m. 28/3 uyarınca, toplu sözleşme hükümleri, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerlidir.⁹⁰ Söz konusu düzenleme özellikle iki noktada önem arz etmektedir. Bunlardan ilki, toplu sözleşme özerkliği gereği taraflarca belirlenmesi gereken sürenin, doğrudan kanun tarafından belirlenmesidir. Bu noktada, söz konusu sürenin gerektiğinde daha kısa bir süre olarak taraflarca belirlenebilmesinin önü açılmalıdır. Diğer önem arz eden husus ise, özellikle enflasyonist süreçlerde, mali konuların oldukça hızlı değişkenlik gösterebileceği de göz önünde bulundurulduğunda, iki yıl olarak kanunda belirlenen sürenin görece uzun olmasıdır. Bu bağlamda, taraflarca ek protokollerle bazı konularda değişiklik yapma hakkı tanınması, endişelerin giderilmesi bakımından önemli bir seçenek olabilecektir.

Konuya ilişkin olarak Alman hukukundaki uygulamaya da kısaca değinmekte fayda bulunmaktadır. Alman hukukunda toplu sözleşmenin süresi, taraflarca tayin edilmekte ve bu hakkın, toplu pazarlık hakkının bir yansıması olduğu ifade edilmektedir. Örneğin, 2005 yılında bağtlanan Kamu Hizmetleri Toplu (İş)

⁸⁸ Güneyi, s. 110.

⁸⁹ Bkz. Federal Memurlar Kanunu, m. 118. Bu tür birlikler/örgütler tarafından, çalışma koşullarına ilişkin görüşlerin/tekliflerin, kamuoyu ile paylaşıldığı da ifade edilmektedir. Hekimler, s. 110. Ayrıca bkz. Franzen – Gallner – Oetker/Schubert, Rn. 35.

⁹⁰ Buna karşılık, 6356 sayılı Kanun m. 35/2 gereği, toplu iş sözleşmeleri, en az bir en çok üç yıl için bağtlanabilmektedir.

Sözleşmesi (TVöD⁹¹), federal ve yerel düzeyde “*memur dışında*” kalan kamu görevlilerine ilişkin çalışma koşullarının “*çerçevesini*” belirlemekte, başta ücret olmak üzere, çalışma koşulları, günün değişen şartlarına uygun olarak “*Değişiklik Toplu İş Sözleşmeleri*”⁹² ile yeniden düzenlenebilmektedir.

IV. TOPLU SÖZLEŞME SÜRECİ VE İŞLEYİŞİ

Toplu sözleşme süreci, KGSTSK m. 30 vd. hükümlerinde düzenlenmiştir. Buna göre, toplu sözleşme süreci, “*son rakamı tek olan yıllarda*” yürütülmekte olup,⁹³ sürece, öncelikle sendika üye sayılarının belirlenmesi ile başlanmaktadır. Akabinde toplu sözleşme görüşmelerinde yer alacak temsilcilerin belirlenmesi sürecine geçilir. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti’nin oluşmasını takiben ise toplu görüşme tekliflerinin karşı tarafa gönderilmesi, toplu sözleşme görüşmelerinin gerçekleştirilmesi ve nihayetinde anlaşma durumunda toplu sözleşmenin imzalanması ya da anlaşamama durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından yürütülecek zorunlu tahkim süreci gündeme gelmektedir.

A. Sendika (ve Konfederasyonların) Üye Sayılarının Tespiti

KGSTSK m. 30 hükmü uyarınca sendika üye sayılarının tespiti, iki aşamada gerçekleşmektedir. İlk aşamada, kurumlar tarafından tespit yapılmakta, sonrasında ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından nihai üye sayıları belirlenmekte ve Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır.

İlgili hükme göre, kurumlarca yapılacak tespit, “*Tespiti ilişkin toplantıya kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi ve kurumun hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalardan birer temsilci katılır. Toplantı her yıl 15 Mayıs tarihinden sonra beş iş günü içerisinde kurumca belirlenerek sendikalara bildirilen yer ve günde yapılır. Bu Kanuna tâbi olarak kurumda çalışan kamu görevlilerinin, 15 Mayıs tarihi itibarıyla listesi ile üyelerinden aidat*

91 Tarifvertrag des öffentlichen Dienst.

92 Änderungsarbeitsvertrag. Bkz. Hekimler, s. 65.

93 Sur, s. 244, 247.

kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösterir liste, toplantıya katılanlarca değerlendirilir. Bu değerlendirmeden sonra, toplam kamu görevlisi sayısı ile sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre toplam sayılarını belirten tutanak toplantıya katılan taraflarca imzalanır. İmzalı tutanak, kamu işvereni ve sendikalarca Mayıs ayının son iş gününe kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderilir. Kurumların taşra teşkilatları, yukarıdaki esaslara göre tarafların katılımı ile yapılacak toplantı neticesinde düzenlenecek tutanakları kurum merkezinde yapılacak tespitte değerlendirilmek üzere 15 Mayıs tarihini takip eden iki iş günü içerisinde kurum merkezine gönderirler. Bu tutanaklar kurum merkezinde tarafların katılımı ile tek tutanak haline getirilir.”

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından ise, kurumlardan ve sendikalardan gelen müşterek imzalı listeler üzerinden bir tespit gerçekleştirilmektedir. Buna göre, “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, kurumlarda çalışan toplam kamu görevlisi sayısı ile sendikalar itibarıyla üyelik kesintisi yapılan üye sayılarını dikkate alarak her yıl 15 Mayıs tarihi itibarıyla hizmet kollarındaki bütün kamu görevlileri sayısı ile hizmet kolundaki sendikaların üye sayılarını tespit eder. Buna göre (...) kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların toplam üye sayısını belirler ve sonuçları her yıl temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazete’de yayımlar.”

Üye sayılarında bir hata olması (ya da bu yönde bir iddia) söz konusu ise, bu durumda sonuçların yayımı tarihinden itibaren beş işgünü içinde kamu görevlileri sendika ve konfederasyonları tarafından Ankara İş Mahkemesine itiraz edilebilir. Mahkeme, itirazı 15 gün içerisinde değerlendirip karara bağlamaktadır.

B. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin Teşekkülü

Üye sayılarının tespiti sonrasında, kamu görevlilerini toplu sözleşme sürecinde temsil etmek üzere, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti’nin üyeleri belirlenmektedir. Yukarıda da kısaca izah edildiği üzere, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, toplamda on beş üyeden oluşmakta, heyet içerisinde konfederasyon ve sendika seviyesinde temsil söz konusu olmaktadır. Heyetin oluşturulmasının ardından KGSTSK m. 29/3 uyarınca, konfederasyonlar tarafından, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve diğer temsilciler, toplu

sözleşme görüşmelerinin başlamasından (ağustos ayının ilk iş gününden) on beş gün önce Devlet Personel Başkanlığına (Çalışma Genel Müdürlüğüne) bildirilir. Öte yandan, yukarıda değinildiği üzere, kamu idaresini temsilen, sürece Kamu İşveren Heyeti katılmakta, bu heyet ise KGSTSK m. 29/2 gereği, Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulmaktadır.

C. Toplu Sözleşme Tekliflerinin Bildirilmesi

KGSTSK m. 31/2 hükmü gereği, toplu sözleşmenin kamu görevlilerinin genelini ilgilendiren kısmına ilişkin teklifler, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin "*konfederasyon temsilcileri tarafından*"; her bir hizmet kolunu ilgilendiren kısmına ilişkin teklifler ise "*sendika temsilcileri*" tarafından hazırlanır. Hazırlanan bu teklifler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlangıç tarihinden asgari bir hafta önce Kamu İşveren Heyeti'ne sunulmak üzere Çalışma Genel Müdürlüğü'ne verilmektedir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı da dikkate alındığında, tekliflerin doğrudan Kamu İşveren Heyeti tarafından değerlendirilmesi, toplu sözleşme sürecinin işlevsel bir süreç olmasını sağlama noktasında eksiklik olarak kabul edilebilir. Bu çerçevede bir çözüm olarak, tekliflerin, toplu sözleşme kapsamında olup olmadığının tarafsız ve bağımsız bir komisyon tarafından değerlendirilmesi ve görüş alınabilmesi süreçlerinin, toplu sözleşme süreci içerisinde yer alması önemli bir seçenek olabilir.⁹⁴ Söz konusu komisyon, toplu sözleşme tekliflerini Anayasa ve ilgili kanunlar kapsamında değerlendirmeli ve bunu gerekçeli bir raporla ortaya koyabilmelidir.⁹⁵ Böylelikle, toplu pazarlık sürecine dahil edilecek konular Kamu İşveren Heyeti'nin inisiyatifine bırakılmamış olacaktır.

Ç. Toplu Sözleşme Görüşme Gündeminin Belirlenmesi

Toplu sözleşme görüşmelerinin başlangıç aşamasında Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı, verilen toplu sözleşme

94 Ayrıca, toplu sözleşme taraflarının belirlediği birer kişi ve tarafların (ya da belirlenen iki kişinin) ortak olarak belirleyeceği üçüncü bir kişi ile birlikte üçlü bir heyet oluşturulması ve toplu sözleşme kapsamının teklifler üzerinden belirlenmesi düşünülebilir.

95 Eğin, s. 39.

teklifleri üzerinden toplu sözleşmenin tamamına (hem genel hem de hizmet koluna) ilişkin toplu sözleşme görüşmelerinin gündemini belirlemektedirler. Bu sürece ilişkin değerlendirmeler, yukarıda etraflıca yapılmıştır. Özetle, mali ve sosyal hak ile özlük hakkı kavramının belirsizliği dolayısıyla Kamu İşveren Heyeti tarafından bazı konuların pazarlık masası dışına itilmesinin engellenmesine yönelik düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Toplu sözleşme görüşmeleri, toplu sözleşmenin tamamını ilgilendiren konuların bir bütün halinde yürütülmesi üzerine inşa edilmiştir. Diğer bir ifade ile, kamu görevlilerinin genelini ilgilendiren kısım ile her bir hizmet konulunu daha özeldir ilgilendiren konuların tamamı topluca görüşülmekte, gündem de bu doğrultuda belirlenmektedir.

D. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yeri

KGSTSK m. 31/4 uyarınca, toplu sözleşme görüşmelerinin nerede yapılacağı, “Kamu İşveren Heyeti Başkanı” tarafından belirlenmekte ve belirlenen yer, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti’nde yer alan konfederasyonlara görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önce bildirilmektedir.

Görüşme yerinin Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından belirlenmesi, eşitlik (tarafaların eşitliği) ilkesine açık bir aykırılık yaratmaktadır.⁹⁶ Toplu sözleşme görüşmelerinin gündemi kadar, yeri de tarafların eşitliği ve müzakerelerin eşit bir şekilde yürütülebilmesi açısından önem taşır. Bu bağlamda, toplu sözleşme görüşmelerinin gerçekleştirileceği yerin, tek tarafı belirlenmesinden, tarafların ortaklaşa kararı ile belirlenmesi, eşitlikçi bir sistemin varlığı için zaruridir. Bu süreç, toplu sözleşme görüşmelerinin ilk adımlarından biri niteliğinde olduğundan, ortak karar alma sürecinin bu aşamada işletilmesi, tarafların daha uzlaşmacı bir yapı ile sürece başlaması açısından da etkili bir yöntem olacaktır.⁹⁷

96 Bkz. ve karşı. Erdoğan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, s. 952-953.

97 STİSK, m. 47/1: “Çağrının karşı tarafa tebliğ edildiği tarihten itibaren altı iş günü içinde taraflar toplu görüşmenin yer, gün ve saatini aralarında anlaşarak belirler ve bunu görevli makama yazı ile bildirir. Anlaşmaya varılamazsa, taraflardan birinin başvurusu üzerine, yapılacak ilk toplantının yeri, günü ve saati görevli makamca derhâl belirlenir ve taraflara bildirilir.” Sümer, s. 252; Uşan, s. 289; Tuncay-Savaş Kutsal-Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 297.

E. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Süresi

Toplu sözleşme görüşme yerinin belirlenmesinin ardından fiili olarak görüşmelere başlanmakta olup, KGSTSK m. 31/4 hükmü gereği, toplu sözleşme süreci, toplamda bir aylık süre zarfında (Ağustos ayı içerisinde) yürütülmek ve tamamlanmak zorundadır.⁹⁸ Üstelik bu süre içerisine, anlaşamama durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından yürütülecek olan beş günlük süre de dahildir. Dolayısıyla, toplu sözleşmelerin en önemli safhası olan görüşme süreci, yasal düzenleme gereği, yalnızca yirmi iki ya da yirmi üç gün içerisinde tamamlanmak zorundadır.⁹⁹

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu (STİSK) m. 47/3 hükmünde ise, toplu iş sözleşmelerinin görüşme süresi, ilk toplantı tarihi itibarıyla “*altmış gün*” olarak belirlenmiştir. Dahası, toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin anlaşamama ile sonuçlanması durumunda sürece, arabuluculuk ile devam edilmekte, bu süreç ise, asgari on beş günlük zorunlu bir süreyi daha müzakere sürecine dahil etmektedir. Ayrıca, tarafların anlaşması halinde arabuluculuk süresi altı iş günü daha uzatılabilmektedir. Anlaşma sağlanamaması ihtimalinde, işçi sendikası tarafından “*grev kararı*” alınması ve uygulamaya konulması için altmış günlük bir süre daha bulunmakta, taraflar bu süre içerisinde de görüşmelerde bulunabilmek ve iş mücadelesi araçlarına başvurmaksızın toplu iş sözleşmesi imzalayabilmektedir. Dolayısıyla, toplu iş sözleşmeleri bakımından sürecin yaklaşık beş aylık bir zaman dilimine yayılabileceği söylenebilir.¹⁰⁰

Görüldüğü gibi, oldukça geniş bir kitleyi etkileyen toplu sözleşmesi süreci, yirmi iki ya da yirmi üç günlük bir zaman dilimine hapsedilmişken; daha az sayıdaki kimselerden oluşan grupları etkileyen toplu iş sözleşmesi süreci, çok daha geniş bir süreyi ihtiva etmektedir. Bu çerçevede, genel bütçe içerisinde yaklaşık 1/3'lük bölümü işgal eden kamu personel giderleri ve toplu sözleşmeden yararlanacak

98 Bunun temel gerekçesinin, bütçe hazırlama faaliyetleri olduğu ifade edilmektedir. Eğin, s. 40. Bkz. ve karş. Sur, s. 248.

99 Kamu personel giderleri, genel bütçe içerisinde önemli bir yer işgal etmekte ve yaklaşık %32 oranındaki bölümü ihtiva etmektedir. Öte yandan, toplu sözleşmeden yararlanacak kitlenin oldukça geniş bir kitle olması (emeklilerle birlikte yaklaşık 6,5 milyon kişi) da toplu sözleşme süresinin değerlendirilmesi bakımından dikkate değer bir etkidir. Erdoğan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, s. 954.

100 Karş. Eğin, s. 44.

6,5 milyona ulaşan kitle göz önünde bulundurulduğunda, toplu sözleşme görüşmeleri için tanınan oldukça kısa olan bu sürenin tekrar değerlendirilmesi gerekmektedir.

Etkin bir sürecin inşası bakımından toplu sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline ilişkin bölümü ve her bir hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme süreçlerinin ayrı ayrı yürütülmesi görece daha faydalı sonuçlar alınabilmesine imkân tanıyacak uygulamalar olarak görülmektedir. Kamu görevlilerinin geneline uygulanacak genel bir toplu sözleşme ile birlikte her bir hizmet koluna ilişkin ayrı toplu sözleşmelerle düzenleme yapılabilmesinin önü açılabilir. Ancak, bu tür bir uygulamaya gidilmesi de tek başına yeterli değildir. Zira, toplu sözleşme görüşmelerine ayrılan süre, oldukça kısa bir süredir. Dolayısıyla, bu ihtimalde de toplu sözleşme görüşme sürecinin daha geniş bir zaman dilimine yayılması zaruridir.

Ayrıca, toplu eylem hakkı, toplu pazarlık hakkını besleyen önemli araçları bünyesinde barındırmaktadır. Adil ve etkili bir sürecin varlığından bahsedebilmek için belirli sınırlar dahilinde de olsa kamu görevlilerine toplu eylem hakkı tanınarak, süreç çok daha etkin ve fonksiyonel bir süreç haline getirilebilir. Toplu eylem hakkı, bu bağlamda, hem süreyi hem de süreci etkileyecektir.

Sonuç olarak, toplu sözleşmenin içerik itibarıyla kapsamı ve önemi ile toplu sözleşmeden yararlanacak kitlenin genişliği göz önünde bulundurulduğunda, toplu sözleşme süresinin mutlak suretle tekrar ele alınması ve görece daha geniş bir zaman dilimine yayılması gerekmektedir. Toplu sözleşme sürecinin yirmi iki ya da yirmi üç gün içine sıkıştırılması, toplu sözleşme sürecini fonksiyonel açıdan zayıflatan önemli bir etmendir. Bu yöndeki süre sınırlaması, tarafların etkili bir müzakere yürütebilmeleri açısından yetersiz kalmakta, süreci, yerine getirilmesi gereken bir prosedüre indirgemektedir.

F. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Tamamlanması

Toplu sözleşme görüşmeleri, kural olarak, ya anlaşma ya da anlaşamama ile tamamlanacaktır. Bunun yanı sıra kısmi anlaşma da mümkündür. KGSTSK m. 31/5-6 uyarınca, toplu sözleşme görüşmelerinin sonunda, kamu görevlilerinin geneline ve her bir hizmet koluna ilişkin mali ve sosyal haklara ilişkin kısımlar,

tek bir metinden oluşan toplu sözleşme olarak veya tutulacak toplantı tutanağı ile imzaya yetkili olanlar tarafından imzalanır.¹⁰¹ İmzalanan toplu sözleşme metinleri ise Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır.

G. Toplu Görüşmelerin Anlaşamama ile Sonuçlanması ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Süreci

1.Toplu Görüşmelerin Anlaşamama ile Sonuçlanması

Kolektif müzakere süreçlerinin, barışçıl yöntemlerle sonuçlandırılması her ne kadar umulan bir durum ise de bu süreçler, anlaşamama ile de neticelenebilmektedir. Bu durumda, artık kavgacı ya da mücadeleci çözüm yöntemleri olarak adlandırılan iş mücadelesi araçlarına başvurulması gündeme gelir. Bu tür iş mücadelesi araçlarının kapsamına başta geleneksel grev olmak üzere, çeşitli toplu eylem araçları dahildir. Örneğin, uyarı grevleri, kurallı çalışma ve iş yavaşlatma bu tür iş mücadelesi araçları arasında sayılmaktadır.

Ancak, iş mücadelesi araçlarına başvurabilme özgürlüğü, her bir hukuk sisteminde farklı sınırlamalara tabi tutulabilmekte, sınırsız bir özgürlük alanı olarak kabul edilmemektedir. Her ne kadar Türk iş hukukunda, kanuni grev düzenlenmiş ve yargı kararları ile kısmen de olsa toplu eylemlere bir özgürlük alanı tanınmışsa da kamu görevlileri bakımından grev ve türevi niteliğindeki eylemler yasak kabul edilmektedir. DMK m. 26’da toplu eylem üst başlığındaki eylemlere yönelik yasağa ilişkin düzenleme yer almaktayken, m. 27’de doğrudan grev yasağı düzenlenmiş, Türk Ceza Kanunu (TCK) m. 260 hükmünde, grev kavramı kullanılmamasına karşın, bu kavram içerisinde yer alan “*toplulu biçimde görevi terk etme, göreve gelmeme, görevlerin geçici de olsa kısmen veya tamamen yapılmaması veya yavaşlatılması*” şeklindeki eylemler, kamu görevlileri bakımından, “*suç*” olarak kabul edilmiştir.¹⁰² İş mücadelesi araçlarına başvurabilme hususundaki mevcut

101 Sur, s. 247.

102 Görüldüğü gibi, söz konusu kanun hükmündeki eylemlerin, toplu eyleme dahil eylemler olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, TCK bakımından grevin ve grev türevi eylemlerin suç oluşturduğu kabul edilmektedir. Konuya ilişkin değerlendirmelerin bulunduğu Yargıtay Ceza Genel Kurulu (YCGK) tarafından verilen karar için bkz. YCGK, 2000/25 E., 2000/44 K., 07.03.2000, www.lexpera.com.tr.

durum, yasal düzenlemelerin de işaret ettiği zorunlu tahkim sistemini gündeme getirmektedir.¹⁰³

KGSTSK m. 33 hükmü gereği, toplu sözleşme görüşmelerinin sonunda anlaşma sağlanamaması ve toplu sözleşme imzalanamaması durumunda, görüşmelerde üzerinde anlaşma sağlanan ve sağlanamayan tüm hususları içeren “*toplantı tutanağı*”, imzaya yetkili kimselerce imzalanır. Toplantı tutanağının imzalanamaması ihtimalinde ise anlaşamama durumu, “*tespit tutanağı*” ile belirlenecektir. Söz konusu tutanakların titizlikle tutulması önem arz eder. Aksi halde, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, tüm konuları, üzerinde anlaşılammış konular olarak kabul ederek, sınırlı süre zarfında en baştan ele almak ve karara bağlamak durumunda kalacaktır.

Toplantı tutanağının imzalanmasından ya da imzalanamaması durumunda tespit tutanağının tutulmasından itibaren üç işgünü içerisinde toplu sözleşmenin ilgili bölümleri için, imzaya yetkili olanlar tarafından Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvuru yapılabilir. Ancak, bu başvuru zorunlu değildir. Başvurunun yapılmaması ihtimalinde KGSTSK m. 31/7 uyarınca, kamu görevlilerine sonraki iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal haklar genel hükümlere göre belirlenir.

2. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Süreci

a. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Yapısı

Her toplu sözleşme dönemi için belirlenen Kamu Görevlileri Hakem Kurulu;

“a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye, doğrudan

b) Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye,

c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,

¹⁰³ Öğretide bu sistem eleştirilmekte olup, kamu görevlileri bakımından, işçi işveren ilişkilerindeki serbest toplu pazarlık rejiminin değil, zorunlu tahkim rejiminin söz konusu olduğu ifade edilmektedir. Tuncay– Savaş Kutsal – Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 572. Toplu sözleşme süreci içerisinde, toplu iş sözleşmeleri sürecinde uygulanan arabuluculuk süreci dahil edilmemiştir. Toplu sözleşme görüşmelerinin olumlu neticelenmemesi durumunda taraflara arabuluculuğa başvuru imkanının da sunulması, işlevsel bir toplu pazarlık süreci açısından faydalı olacaktır.

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

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

Görüldüğü üzere, tarafsızlığı zaruri olan bir kurulun toplamda yedi üyesi, doğrudan ve dolaylı olarak Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir.¹⁰⁴ Bu durum, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu bünyesindeki işveren tarafın ağırlığının bariz bir biçimde hissedilmesine yol açmakta ve kurumsal dengeyi aşındırmaktadır. Bu bağlamda, tekrar ifade edilmelidir ki, toplu sözleşmenin diğer tarafını oluşturan Kamu İşveren Heyetini de Cumhurbaşkanı belirlemektedir.

Zorunlu tahkimin kabul edildiği bir sistemde, tarafsızlığından şüphe duyulabilecek bir kurulun, oldukça fazla kişiyi etkileyen önemli konularda karar vermesi, haklı olarak eleştirilmektedir. Nitekim, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından verilen kararlar da göz önünde bulundurulduğunda, kurul kararlarının, Kamu İşveren Heyeti tarafından toplu sözleşme görüşmeleri sırasında verilen tekliflerle örtüştüğü ya da oldukça yakın olduğu görülmektedir.¹⁰⁵ Bu ise, tarafsızlığa ilişkin duyulan endişenin, haklı bir endişe olduğunu göstermektedir.

Esasında Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna benzer nitelikte bir kurul olan “Yüksek Hakem Kurulu”nun yapısı, bu bağlamda, tereddütleri giderici bir örnek olarak ele alınabilir. Zira, Yüksek Hakem Kurulu da bir zorunlu tahkim kurulu-
dur ve yapısı, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ile kıyaslandığında daha tarafsız ve dengeli bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, Yüksek Hakem Kurulu, Yargıtay’ın STİSK’den doğan uyuşmazlıklara bakmakla görevli dairelerinin başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olan kişinin başkanlığında, Cumhurbaşkanı

104 Sur, s. 249-250; Eğin, s. 55. Karş. Güneyi, s. 105.

105 Bkz. Tuncay-Savaş Kutsal-Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 581-582. Erdoğan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, s. 162.

tarafından seçilen bir üye, Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilecek bir üye, Bakanlık Çalışma Genel Müdürü, işçi sendikaları konfederasyonu tarafından seçilecek iki üye, işveren sendikaları konfederasyonu tarafından seçilecek iki üyeden oluşmaktadır.¹⁰⁶

Bu bağlamda, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu yapısı tekrar ele alınmalı, sosyal taraf temsiline eşitlik sağlayacak düzenlemelerle kurulun yapısı gözden geçirilmelidir. Kurul başkanı, taraflarca ortak irade ile belirlenmeli, tarafları temsil edecek üyeler doğrudan taraflarca belirlenmelidir.

b. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Çalışma Sistemi ve Süresi

KGSTSK m. 34/3-7 uyarınca, “*Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Başkanın çağrısı üzerine Başkan dahil en az sekiz üyenin katılımı ile toplanır. Mazereti nedeniyle toplantıya katılamayacak üyelerin yerine yedekleri çağrılır. Çalışma programı, toplantı gündemi, toplantı veya tespit tutanağının inceleme usul ve esasları ile toplantıya ilişkin diğer hususlar Başkan tarafından belirlenir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, tarafların başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kararını verir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamazlar. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Karara katılmayan üyeler, ayrı ayrı veya birlikte, karşı oy şerhini ve gerekçesini tutanağa yazdırır. Kurul kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Kurul kararları taraflara üç gün içerisinde yazılı olarak bildirilir ve Resmî Gazete’de yayımlanır.*”

Söz konusu düzenleme bağlamında öncelikle değinilmesi gereken husus, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun beş gün gibi kısa bir süre içerisinde karar vermek zorunda olmasıdır. Söz konusu süre, öğretilde, oldukça kısa bir süre olması sebebiyle haklı olarak eleştirilmekte, Yüksek Hakem Kurulu tarafından iki aylık bir süre kullanılabilmesine karşılık, Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna bu derece kısa bir süre verilmesinin, tarafsız, adil ve kapsamlı bir değerlendirmeye binaen bir karar ortaya koyulması açısından yetersiz olduğu ifade edilmektedir.

106 Sümer, s. 277; Tuncay-Savaş Kutsal-Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 417-418.

Öte yandan, yukarıda kısaca belirtildiği gibi, anlaşmanın sağlanamadığı toplu sözleşme görüşmelerinde, toplantı tutanaklarının titiz bir biçimde tutulması önem arz eder. Zira, herhangi bir tutanağın tutulmadığı durumda¹⁰⁷ toplu sözleşme görüşmelerinde hiçbir hususta anlaşma sağlanamadığı yönünde bir durum ortaya çıkmakta, tüm konular, beş günlük süre dilimi içerisinde tekrar incelenip değerlendirilmektedir. Bu durum, zaten yetersiz olan süre noktasında, hem zaman hem de emek kaybı yaratmaktadır. Dolayısıyla, sekretarya hizmetinin de olması gerektiği gibi yerine getirilmesi, sürecin işlevselliği ve başarısı bakımından önem arz etmektedir. Devlet Personel Başkanlığı'nın kapatılması dolayısıyla söz konusu kurumun görevleri, farklı kurumlara devredilmiş, toplu sözleşme görüşmelerinin sekretarya işlemlerinin yürütülmesi, Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmiştir.¹⁰⁸ Bu bağlamda, ilgili kurumun sekretarya hizmetini yerine getirme esasları da titiz bir şekilde belirlenmelidir.

Ayrıca, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından anlaşma sağlanamayan hususların yanı sıra anlaşma sağlanan hususlar bakımından da bir değerlendirmede bulunulup bulunamayacağı meselesi önem arz etmektedir. Toplu sözleşme süreçlerinde esas olan, tarafların iradesi ve özerkliğidir. Dolayısıyla, tıpkı Yüksek Hakem Kurulu bağlamında öğretilde yapılan ve bizim de katıldığımız değerlendirmeye paralel olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu da, üzerinde anlaşılan hususlarda değerlendirmede bulunamamalıdır.¹⁰⁹ Diğer bir ifade ile, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun da anlaşma sağlanan konulara bağlılığı söz konusu olup, bunlar dışında kalan ve anlaşmanın sağlanamadığı konularda bir karara varması gerekir.¹¹⁰ Ayrıca, anlaşılan hususlarda tekrar görüşme yapılmamasının, zaman ve emek noktasında da ilave fayda sağlayacağı açıktır.

Diğer bir husus, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından, tarafların toplu görüşme süreci içerisinde müzakereye dahil etmediği (ya da edemediği) konuların, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından görüşülmesinin mümkün olup

107 Örneğin, 5. Dönem Toplu Sözleşme görüşmelerinde üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konulara ilişkin bir toplantı tutanağı tutulmamış ve dolayısıyla, Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna sunulmamıştır. Yardımcıoğlu, Fatih, Uyuşmazlık Hali ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi (Bildiriler Kitabı), Ankara 2022, s. 282.

108 Eğin, s. 51.

109 Yardımcıoğlu, s. 282. Karş. Şahlanan, Fevzi, Toplu İş Hukuku, İstanbul 2020, s. 534.

110 Nitekim, ILO Uzmanlar Komisyonu da getirilecek yasal düzenleme ile taraflarca anlaşmaya varılan metnin bağlayıcı olmasını, kamu otoriteleri tarafından herhangi bir değişiklik getirme ya da reddetme yetkisinin bulunmamasını, bunun da mevzuatta açık bir biçimde belirtilmesini istemiştir.

olmadığıdır. Yüksek Hakem Kurulunun taraflarca görüşülmeyen hususlar bağlamında karar veremeyeceği ve kurulda görüşemeyeceğinin kabul edildiği göz önünde bulundurularak, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından da benzer yönde bir uygulamaya gidilmesinin isabetli olacağı söylenebilir. Ancak, toplu sözleşme görüşmelerine dahil edilebilecek konular, başta kanun hükmü ile “*mali ve sosyal haklar*” ile sınırlanmış, dahası, bu hakların belirsizliği ve tekliflerin, Kamu İşveren Heyeti tarafından “*kapsam dahilinde olup olmadığının belirleyici olması*”, konunun önemini artırmıştır. Bu bağlamda, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından, toplu sözleşme görüşmelerinde müzakere edilen konular ile birlikte, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti tarafından hazırlanan tekliflerden Kamu İşveren Heyeti tarafından kapsam dışı görülen tekliflerin de şerh düşülmesi koşuluyla dikkate alınması ve bu doğrultuda bir karara varması gerektiği ifade edilmelidir.

SONUÇ

Günümüzde kamu görevlilerinin kolektif bir iradeyle iktisadi ve sosyal haklarını savunması, kurumsal işleyişin temel taşlarından biri olarak kabul edilmektedir. Türk hukukunda kamu görevlileri için öngörülen toplu sözleşme rejimi, her ne kadar çalışanların çalışma hayatını iyileştirmeyi ve mali şartlarını ileriye taşımayı hedeflese de, mevcut yasal düzenlemeler ile uluslararası normlar arasında ciddi bir uyumsuzluk tablosu çizmektedir. Bu çalışma boyunca ele alınan hususlar, ülkemizdeki toplu sözleşme sisteminin hem kavramsal hem de işleyiş yönünden köklü bir reform ihtiyacı içerisinde olduğunu ortaya koymaktadır.

Sistemin temelindeki en belirgin sorunlardan biri, kamu görevlisi kavramının oldukça geniş bir kitleyi kapsayacak şekilde tanımlanmış olmasıdır. Türk hukukunda kamu personelinin statülerine göre bir ayırım yapılmaması, sendikal hakların kullanımında kategorik yasakların ve sınırlamaların tüm kitleye teşmil edilmesine yol açmaktadır. Oysa, Alman hukuku uygulamasında görülen yaklaşım, grev ve toplu pazarlık gibi hakların yalnızca çekirdek bir kadro için kısıtlanmasını/yasaklanmasını, diğer kamu çalışanlarının ise geniş haklara sahip olmasını öngörmektedir. Türkiye’de ise örgütlenme yasağının kapsamının çok geniş tutulması, pek çok grubun sistemin dışında bırakılmasına neden olmakta, bu durum ise ILO tarafından sıklıkla eleştirilmektedir.

Toplu sözleşmenin maddi içeriği incelendiğinde, müzakere alanının yalnızca mali ve sosyal haklarla sınırlandırılmış olduğu görülmektedir. Özlük hakları ya da çalışma koşulları gibi temel unsurların pazarlık masasının dışında bırakılması, sendikaların gerçek bir sosyal taraf olma özelliğini zayıflatarak onları birer danışma organı seviyesine indirmektedir. Özellikle “özlük hakkı” ve “sosyal hak” kavramlarının kapsamlarına ilişkin belirsizlik, idarenin pek çok talebi kapsam dışı olduğu gerekçesiyle reddetmesine imkân tanımaktadır. Bu durum, 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerinde vurgulanan “çalışma koşullarının müzakeresi” ile açıkça çelişmekte ve toplu sözleşme özerkliğini zedelemektedir.

Sürecin işleyişindeki zamansal ve yapısal kısıtlamalar, adil bir pazarlık ortamının oluşmasını engellemektedir. Yaklaşık 6,5 milyonluk bir kitleyi etkileyen bu denli önemli bir sürecin kısa bir süreye sıkıştırılması, müzakereleri fonksiyonel olmaktan çıkarıp şekli bir prosedüre dönüştürmektedir. Ayrıca, sözleşme süresinin kanunla iki yıl olarak sabitlenmesi, özellikle enflasyonist dönemlerde esnekliği ortadan kaldırarak mali hakların korunmasını zorlaştırmaktadır.

Son olarak, uyuşmazlıkların çözümü için başvurulmuş Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun yapısı da tarafsızlık tartışmalarını beraberinde getirmektedir. Üyelerinin çoğunluğunun doğrudan veya dolaylı olarak Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi, kurulun işveren lehine bir ağırlığa sahip olduğu kanaatini güçlendirmektedir. Kurulun karar vermesi için öngörülen beş günlük sürenin yetersizliği ve grev hakkının yokluğu, zorunlu tahkimi etkin bir çözüm yolu olmaktan uzaklaştırmaktadır. Netice itibarıyla, Türk toplu sözleşme düzeninin işlevsel hale gelmesi için; kapsamın genişletilmesi, müzakere sürelerinin uzatılması, tarafsız bir hakem heyeti yapısının tesisi ve belirli sınırlar dahilinde toplu eylem hakkının tanınması gibi reform adımlarının atılması kaçınılmaz görünmektedir.

KAYNAKÇA

Akyiğit, Ercan, Toplu İş Hukuku, Ankara 2024.

Arıcı, Kadir, Türk İş Hukuku – II Toplu İş İlişkileri Hukuku, Ankara 2022.

Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, Ankara 2022.

Caniklioğlu, Nurşen, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Tarafları, Kapsamı, Süresi ve İşleyişi, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu-I, Ankara 2025, s. 319-352.

Çelik, Nuri, Caniklioğlu, Nurşen – Canbolat, Talat – Özkaraca,ERCÜMENT, İş Hukuku Dersleri, İstanbul 2023.

EğİN, Raşİt, Kapsamı, Süresi, İşleyişi ve Tarafları İtibariyle Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?, Ankara 2024.

ERDOĞAN, Canan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 74 (2), 2025, s. 939-965.

ERDOĞAN, Canan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, Ankara 2022.

ERDOĞAN, Canan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları: İnsana Yakışır İşin Sessiz Bileşeni, İnsana Yakışır İş Serisi II. Cilt, İstanbul 2025, s. 247-275

EYRENCİ, Öner – TAŞKENT, Savaş – ULUCAN, Devrim – BASKAN, Esra, İş Hukuku, İstanbul 2024.

FRANZEN, Martin – GALLNER, Inken – OETKER, Hartmut/Schubert, Claudia, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024 (EMRK Art. 11).

GÖRMÜŞ, Ayhan, Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu Ve Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri, (1), 2012, s. 1-27.

GÜNEYİ, Ali, Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler, Kolektif Sendika Özgürlüğü ve Güvenceler, Ankara 2024.

Hebeler, Timo - Kersten, Jens - Lindner, Josef Franz/*Kersten, Jens*, Handbuch Besoldungsrecht, 1. Aufl. 2015 (§ 3 Besoldungsrecht und Verfassungsrecht).

Hekimler, Alpay, Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Dünyada ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Karşılaştırmalı Analizi, Ankara 2024.

Heusch, Andreas – Posser, Herbert – Ullrich, Norbert/Schrappner, Ludger – Günther, Jörg-Michel, Verfassungsrecht in der Praxis, 1. Aufl. 2024 (§ 4).

Kaman, Nur, İdare Hukuku, İstanbul 2024.

Karaç, Serkan Taylan, Sendikalar Hukukuna Yön Veren İlkeler, Ankara 2025.

Koçak, Nazım Taha, Kamu Görevlilerine Ait Mevzuattan Doğan Uyuşmazlıklarda Özlük Hakkı Talebi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 11(42), 2020, s. 269-292.

Kutal, Metin, Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Ulusal ve Uluslararası Hukuki Boyutu ve Uygulamaları, Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, s. 18-26.

Kutal, Metin, Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sicil, Eylül 2007, s. 61-67.

Öktem Songu, Sezgi – İmancı, Berke Kaan, Kamu Görevlileri Sendikaları Hukuku, İstanbul 2025.

Polat, Enes, Toplu Sözleşmenin Süresi, İşleyişi Tarafları ve İmza Yetkisi, 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi (Bildiriler Kitabı), Ankara 2022.

Sur, Melda, İş Hukuku Toplu İlişkiler, Ankara 2025.

Sümer, Haluk Hadi, İş Hukuku, Ankara 2025.

Şahlanan, Fevzi, Toplu İş Hukuku, İstanbul 2020.

Şanlı Atay, Yeliz, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği, Amme İdaresi Dergisi, 48(3), s. 1-39.

Tuncay, A. Can – Savaş Kutsal, Burcu – Bozkurt Gümrükçüoğlu, Yeliz, Toplu İş Hukuku, İstanbul 2023.

Tuncay, A. Can, Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9 (Özel Sayı), 2007, s. 158-175.

Uşan, Fatih, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 2024.

Yardımcıoğlu, Fatih, Uyuşmazlık Hali ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi (Bildiriler Kitabı), Ankara 2022, s. 277-288.

Zengin, Tarkan, Yeni Sendikacılık Bakımından Kamu Çalışanlarının Toplu Sözleşme Hakkı, Emek ve Toplum, 1(2), s. 143-151.

TOPLU SÖZLEŞMEDEN YARARLANMA VE DAYANIŞMA AİDATI

Gökhan TÜRE*

ÖZET

Bu çalışmada kamu görevlilerinin toplu sözleşmeden yararlanma esaslarına ilişkin olarak 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda benimsenen rejim inceleme konusu yapılmıştır. Toplu sözleşmeden yararlanma bakımından taraf sendikaya üyeliği teşvik edici bir düzenleme içermeyen 4688 sayılı Kanun'un yarattığı fiili olumsuzluklara değinildikten sonra, ilk aşamada, güçlü sendikacılık ilkesi ile dayanışma aidatı kurumu arasındaki ilişki üzerinde durulmuştur. Devamında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda düzenlenen dayanışma aidatı kurumunun, 4688 sayılı Kanun'a aktarılarak uygulanıp uygulanmayacağı meselesi değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede 4688 sayılı Kanun'da ve yargı kararlarında benimsenen sendikalar arası rekabette katı şekli eşitlik anlayışının, dayanışma aidatı kurumunun aktarılarak uygulanması önünde engel oluşturduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun'da toplu sözleşmeden yararlanma esaslarına ilişkin köklü bir değişiklik yapılmadığı müddetçe güçlü sendikacılık ilkesinin hayata geçirilebilmesi ve en çok üye kaydeden sendikaların bu başarısının teşvik edilmesi amacıyla başvurulabilecek yegâne aracın sosyal denge sözleşmeleri olduğu belirlenmiş ve sosyal denge sözleşmelerinin kurumsallaştırılması bir öneri olarak sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: kamu görevlileri sendikaları, toplu sözleşmeden yararlanma, dayanışma aidatı, güçlü sendikacılık ilkesi, sosyal denge sözleşmesi.

ABSTRACT

This study examines the regime adopted in Law No. 4688 on Public Servants' Trade Unions and Collective Agreements regarding the principles governing public

* Doç. Dr. (ÜAK), Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi

servants' benefit from collective agreements. After addressing the factual disadvantages created by Law No. 4688, which contains no provision incentivising membership in the signatory union with respect to benefit from collective agreements, the relationship between the principle of strong unionism and the institution of solidarity contribution is examined as a first step. The study then evaluates whether the institution of solidarity contribution, regulated under Law No. 6356 on Trade Unions and Collective Labour Agreements, may be transposed and applied within the framework of Law No. 4688. In this evaluation, it is established that the rigid formal equality approach adopted in Law No. 4688 and reflected in judicial decisions concerning inter-union competition constitutes an obstacle to the transposed application of the institution of solidarity contribution. In this context, it is determined that - unless a fundamental amendment is made to the principles governing benefit from collective agreements under Law No. 4688 - the only available instrument for implementing the principle of strong unionism and rewarding the success of unions that recruit the highest number of members is the social balance agreement; and the institutionalisation of social balance agreements is put forward as a proposal.

Keywords: public servants' trade unions, benefit from collective agreements, solidarity contribution, principle of strong unionism, social balance agreement.

GİRİŞ

Türk hukukunda bağımlı çalışanlar grubunu oluşturan işçiler ile kamu görevlileri açısından toplu sözleşmeden (toplular iş sözleşmesinden) yararlanma hakkına ilişkin olarak iki kanunda farklı esaslar getirilmiştir. Gerçekten de yararlanma rejimine ilişkin 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu¹ ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda² benimsenen esaslar karşılaştırıldığında, oldukça farklı iki sistemin bulunduğu görülmektedir.

İşçiler açısından toplu iş sözleşmesinden yararlanma bakımından 6356 sayılı Kanun'a göre; toplu iş sözleşmesinin ücret, ikramiye, prim ve paraya ilişkin sosyal

1 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, Kabul Tarihi: 18/10/2012, R.G. 7/11/2012, S. 28460.

2 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Kabul Tarihi: 25/6/2001, R.G. 12/7/2001, S. 24460.

yardım gibi *akçeli hükümlerden* yararlanılabilmesi³ esas olarak toplu iş sözleşmesine taraf sendikaya üye işçilere tanınmıştır.⁴ Taraf sendikaya üye olmayan işçilerin bu gibi hükümlerden yararlanması ancak taraf sendikaya dayanışma aidatı ödenmesi⁵ yahut taraf sendikanın yazılı rıza göstermesi⁶ hâllerinde mümkün olabilir.⁷

İşçilerin anılan durumuna karşılık kamu görevlilerinin toplu sözleşmeden yararlanması bakımından 4688 sayılı Kanun’a göre; mali ve sosyal haklara ilişkin olan toplu sözleşmeden⁸, kural olarak, tüm kamu görevlileri yararlanır. Bu hükümlerden yararlanılabilmesi için toplu sözleşmeye taraf sendikaya üye olmak gerekmediği gibi 4688 sayılı Kanun’da dayanışma aidatı kurumu düzenlenmediği için dayanışma aidatı ödenmesi de gerekmez. İstisnai olarak toplu sözleşmede yer alan toplu sözleşme ikramiyesine ilişkin hükümler, yalnızca sendika üyeleri açısından uygulanma kabiliyetini haizdir.⁹ Burada dikkat edilmesi gereken nokta ise toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanılabilmesi için yalnızca taraf sendikaya değil, hizmet kolunda kurulu herhangi bir sendikaya üye olunmasının yeterli gelmesidir.¹⁰

3 6356 sayılı Kanun m. 25/2 hükmüne göre; “İşveren, bir sendikaya üye olan işçilerle sendika üyesi olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında, çalışma şartları veya çalıştırmaya son verilmesi bakımından herhangi bir ayırım yapamaz. Ücret, ikramiye, prim ve paraya ilişkin sosyal yardım konularında toplu iş sözleşmesi hükümleri saklıdır.”

4 6356 sayılı Kanun m. 39/1 hükmüne göre; “Toplu iş sözleşmesinden taraf işçi sendikasının üyeleri yararlanır.”

5 6356 sayılı Kanun m. 39/4 hükmü uyarınca; “Toplu iş sözleşmesinin imzası sırasında taraf işçi sendikasına üye olmayanlar, sonradan işyerine girip de üye olmayanlar veya imza tarihinde taraf işçi sendikasına üye olup da ayrılanlar veya çıkarılanların toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmeleri, toplu iş sözleşmesinin tarafı olan işçi sendikasına dayanışma aidatı ödemelerine bağlıdır. Bunun için işçi sendikasının onayı aranmaz.”

6 6356 sayılı Kanun m. 26/4’e göre; “Kuruluşların kendi faaliyetleri ile üyelerine sağladıkları hak ve çıkarların üyesi olmayanlara uygulanması, bu Kanunun yedinci ila on ikinci bölümlerinde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla yazılı onaylarına bağlıdır.”

7 Toplu iş sözleşmesinden yararlanma esaslarına ilişkin detaylı bilgi için bkz. Çelik/Caniklioğlu/Canbolat/Özkaraca, s. 1054 vd.; Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 340 vd.; Sur, s. 356 vd.; Şahlanan, s. 433 vd.; Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 357-359.

8 4688 sayılı Kanun m. 28/1’e göre; “Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar.” Toplu sözleşmenin konu bakımından kapsamı hakkında detaylı bilgi için bkz. Caniklioğlu, s. 339 vd.

9 4688 sayılı Kanun m. 28/2 uyarınca; “Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.”

10 Toplu sözleşmeden yararlanma esasları hakkında bkz. Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 359 vd.; Ka-dioglu, s. 41 vd.; Sur, s. 248.

Toplu sözleşmeden yararlanmaya ilişkin 4688 sayılı Kanun'un getirdiği esaslar, 6356 sayılı Kanun'da benimsenen rejimle kıyaslandığında, kamu görevlileri açısından taraf sendikaya üye olmanın, üye açısından herhangi bir mali veya sosyal avantajı bulunmadığı anlaşılar.¹¹ Ancak bu durum, takdir edileceği üzere, önemli bir tehlikeyi de beraberinde getirir. Zira 4688 sayılı Kanun kapsamında toplu sözleşmeden yararlanma sistemi, her bir hizmet kolunda en çok üyeyi kaydeden sendika ile en çok üyeye sahip olan konfederasyon bakımından¹² *en çok üye kaydetmiş olma başarısının* ödüllendirilmemesi ve dolayısıyla bir bakıma başarısının sürekliliğinin teşvik edilmemesi sonucunu doğurur. Bunun yanı sıra en çok üye kaydetmiş sendikalar ile konfederasyonun, gerçek bir müzakere içermeyen toplu pazarlık sisteminin taşıdığı aksaklıkları -ister istemez- kamuoyu nezdinde sırtlanması ve sendikal hareket içerisinde bir mevzi kaybetmesi ihtimalini de güçlendirmektedir. Bu bağlamda kamu görevlileri sendikaları açısından toplu sözleşme yetkisini kazanmanın, mevcut sistemde, *Pirus zaferini* andırdığı söylenebilir.

Anılan sorunların giderilebilmesi için akla gelebilecek ilk çözüm, hiç şüphesiz, 6356 sayılı Kanun'da düzenlenen dayanışma aidatı kurumunun, 4688 sayılı Kanun'a aktarılarak uygulanmasıdır.¹³ Zira her ne kadar 4688 sayılı Kanun'da dayanışma aidatı kurumu düzenlenmemişse de, 4688 sayılı Kanun m. 43 hükmü, dayanışma aidatı kurumunun aktarılarak uygulanmasına elverişli bir anlatıma sahiptir.

11 Aynı yönde bkz. **Bozkurt Gümrükçüoğlu**, s. 360.

12 Toplu sözleşmenin taraflarının düzenlendiği 4688 sayılı Kanun m. 29 hükmünde, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin kapsamı şu şekilde belirlenmiştir: "*Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere onbeş üyeden oluşur. Heyet Başkanı ve temsilciler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlamasından onbeş gün önce konfederasyonlar tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Heyet Başkanlığı sıfatını haiz konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde Heyet Başkanlığı yetkisi, en çok üyeye sahip ikinci sırada bulunan konfederasyon temsilcisi tarafından kullanılır. Her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek temsilcinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde aynı hizmet kolunda en fazla üyeye sahip ikinci sırada bulunan kamu görevlileri sendikası temsilcisi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dabil edilir (f. 3). Toplu sözleşmeyi imzalamayı kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi yetkilidir (f. 4)."*

13 Bu yönde bir çözüm için bkz. **Kadioğlu**, s. 49 vd.

Nitekim ilgili hükme göre; “*Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2908 sayılı Dernekler Kanunu, 743 sayılı Türk Medeni Kanunu ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacaklar hakkında kamu görevlilerinin tabi oldukları personel kanunlarının ilgili hükümleri uygulanır.*”

Hiç şüphesiz, 4688 sayılı Kanun m. 43 hükmünün, 6356 sayılı Kanun’da düzenlenen hükümlerin aktarılmasını mümkün kılan bir lafza sahip olması, tek başına, dayanışma aidatı kurumunun 4688 sayılı Kanun açısından da uygulanması için yeterli değildir. Zira bunun için ayrıca 4688 sayılı Kanun’un sisteminin yanı sıra ruhunun da dayanışma aidatı kurumunun aktarılmasına elverişli olması gerekir. Bu çalışmanın amacı da, esasen, 4688 sayılı Kanun’da benimsenen toplu sözleşmeden yararlanma sisteminin, dayanışma aidatı kurumu için elverişli bir yapı içerip içermediğinin tartışılması ve çözüm önerilerinin sunulmasıdır.

I. SENDİKALAR ARASI ADİL REKABET VE GÜÇLÜ SENDİKACILIK İLKESİ

1. Kolektif Sendika Özgürlükleri Arasında Çatışma ve Sendikalar Arası Adil Rekabet

Sendika özgürlüğü, *bireysel sendika özgürlüğü* ile *kolektif sendika özgürlüğü* olmak üzere ikiye ayrılır. Bu ayrım doğrultusunda bireysel sendika özgürlüğü, çalışanlar ile işverenlerin sendikaya üye olma ya da sendikasız kalma özgürlüklerini güvence altına alırken; kolektif sendika özgürlüğü, kendisini oluşturan üyelerinden bağımsız olarak sendikal örgütlerin özgürlüğüne güvence getirir.¹⁴

Anayasa m. 51/1 hükmünde¹⁵, yalnızca bireysel sendika özgürlüğü anayasal güvence altına alınmış olmasına rağmen, bu hükümden hareketle kolektif sendika özgürlüğünün de esasında anayasal güvence altında olduğu sonucuna ulaşılır. Zira gerçekleşebilmesi için bireylerin kurumsal bir yapı altında yahut bir organizasyon çerçevesinde birlikte hareket etmesinin zorunlu olduğu temel hak ve özgürlüklerin, yalnızca bireysel düzeyde korunması yeterli olmayıp, bunların ayrıca kolektif

14 Çelik/Caniklioğlu/Canbolat/Özkaraca, s. 868-869.

15 İlgili hükme göre; “*Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.*”

düzeyde de korunması gerekir.¹⁶ Bu bağlamda işçi ve işveren sendikaları ile konfederasyonları kadar kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları da, kolektif sendika özgürlüğünden yararlanabilir.

Bir temel hak ve özgürlük olarak kolektif sendika özgürlüğü, bir özel hukuk ilişkisi içerisinde farklı temel hak ve özgürlüklerle çatışabilir.¹⁷ Bu bağlamda kolektif sendika özgürlüğünün; işverenin sahip olduğu girişim özgürlüğüyle¹⁸ veya işçilerin sahip olduğu bireysel sendika özgürlükleri ile çatışması¹⁹ mümkündür.

Anılan durumların haricinde bir sendikanın sahip olduğu kolektif sendika özgürlüğü ile başka bir -bilhassa aynı işkolunda/hizmet kolunda kurulu- sendikanın sahip olduğu kolektif sendika özgürlüğü arasında da bir çatışma yaşanabilir.²⁰ Çünkü sendika çokluğu ilkesinin kabul edildiği Türk hukukunda,²¹ aynı işkolunda/hizmet kolunda birden fazla sendikanın kurulması mümkün olmasına²² rağmen, sendika üyeliğinde teklik ilkesi uyarınca -kural olarak-²³ aynı zamanda aynı işkolunda/hizmet kolunda birden fazla sendikaya üye olunması yasaktır. Dolayısıyla sendika çokluğu ilkesi ile sendika üyeliğinde teklik ilkesi arasındaki bu ilişki, aynı işkolunda/hizmet kolunda kurulu sendikalar arasında üye kaydetme faaliyeti bakımından bir rekabete yol açar.²⁴ Bu rekabet ise birden fazla sendikanın sahip olduğu kolektif sendika özgürlükleri arasında bir çatışma meydana getirir.²⁵

Bir temel hak ve özgürlük taşıyıcısı olarak sendikalar, yalnızca kolektif sendika özgürlüğünden yararlanmaz; sendikalar ayrıca bu özgürlüğün muhatabı konumunda da bulunur.²⁶ Dolayısıyla her sendikanın diğer sendikaların kolektif sendika

16 Dieterich, s. 124; Schwerdtfeger, s. 6; Türe, s. 110.

17 Türe, s. 113.

18 Scholz, Rn. 232; Rieble, Rn. 86.

19 Çelik/Caniklioğlu/Canbolat/Özkaraca, s. 905.

20 Scholz, Rn. 253

21 Sendika çokluğu ilkesi hakkında detaylı bilgi için bkz. Çelik/Caniklioğlu/Canbolat/Özkaraca, s. 871-873.

22 Caniklioğlu, s. 331.

23 4688 sayılı Kanun m. 14/6'ya göre; “Birden çok sendikaya üye olunamaz. Birden çok sendikaya üyelik halinde sonraki üyelikler geçersizdir.” 6356 sayılı Kanun m. 17/3 uyarınca; “Sendikaya üye olmak serbesttir. Hiç kimse sendikaya üye olmaya veya olmamaya zorlanamaz. İşçi veya işverenler aynı işkolunda ve aynı zamanda birden çok sendikaya üye olamaz. Ancak aynı işkolunda ve aynı zamanda farklı işverenlere ait işyerlerinde çalışan işçiler birden çok sendikaya üye olabilir. İşçi ve işverenlerin bu hükme aykırı şekilde birden çok sendikaya üye olmaları halinde sonraki üyelikler geçersizdir.”

24 Türe, s. 115.

25 Türe, s. 115.

26 Scholz, Rn. 333.

özgürlüğüne saygı göstermesi gerekir ki bu husus, esas olarak, sendikalar arası adil rekabetin korunması çerçevesinde karşımıza çıkar. Mevzuatta aynı işkolunda/hizmet kolunda kurulu sendikalar arasındaki rekabetin adil bir şekilde sürdürülmesi gerektiğine ilişkin açık bir düzenleme bulunmamakla birlikte, sendika çokluğu ilkesinin doğal bir sonucu olarak, sendikaların, sendikalar arası adil rekabeti bozmaya yönelik faaliyette bulunmaları, kural olarak, yasak faaliyet niteliği taşır.²⁷

2. Sendikalar Arası Adil Rekabetin Bir İstisnası Olarak Güçlü Sendikacılık İlkesi

Kolektif sendika özgürlüğü, sendikalar için önemli güvenceler getirmesine rağmen, sendikalara başarı garantisi tanımaz.²⁸ Nitekim sendikalar, amaçlarına ulaşmak için gerekli ve yeterli araçlarla donatılmış olmalarına rağmen, amaçlarına ulaşmak sendikaların kendi çabalarına bırakılmıştır. Bir diğer ifadeyle sendikaların organizasyon kapasitesi, propaganda faaliyetlerindeki yetkinlik, üye sayısı gibi hususlar kanun koyucunun yükümlülüğü dışında kalır.²⁹ Bu bakımdan sendikaların tamamı kolektif sendika özgürlüğüne sahipse de, toplu iş sözleşmesi/toplu sözleşme yapmaya yetkili yahut muktedir değildirler.³⁰ Gerçekten de toplu iş sözleşmesi/toplu sözleşme yapma yetkisinin kazanılması, doğrudan doğruya üye sayısına bağlı olduğu gibi sahip olunan üye sayısı, toplu görüşmelerdeki pazarlık gücü üzerinde de doğrudan etki gösterir.³¹ Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında da belirtildiği üzere çalışanların, toplu pazarlık çerçevesinde kendilerine menfaat sağlayabilecek hükümleri karşı tarafa kabul ettirmeleri, toplu görüşme yapma yetkisi olan sendikanın güçlü bir sendikal örgütlenmeye sahip olması, başka bir deyişle güçlü sendikaların oluşmasıyla sağlanabilir.³²

Güçlü sendikacılığın tesis edilmesi ile sendikaların tam bir kazanıma ulaşması garanti edilemese dahi sosyal muhatapı tarafından daha ciddiye alınması ve toplu pazarlık sürecinde sonuca ulaşması ihtimali artar.³³ Dikkat çekilen bu gerçek,

27 Scholz, Rn. 253; Türe, s. 115.

28 Rieble, Rn. 14.

29 Rieble, Rn. 14; Türe, s. 111.

30 Rieble, Rn. 83.

31 Scholz, Rn. 251; Eyrenci, s. 46; Türe, s. 111; Karaç, s. 336-337.

32 AYM 18.1.2024, E. 2023/12, K. 2024/12.

33 Karaç, s. 337.

sendikalar arası adil rekabetin katı bir eşitlik anlayışı çerçevesinde sürdürülmesi yerine güçlü sendikalar lehine belli avantajların sağlanması sonucunu doğurabilir.³⁴ Bu husus ise güçlü sendikacılık ilkesi olarak adlandırılır. Bu bağlamda sendikalar arası adil rekabet ve sendikalara karşı nötral yaklaşım, kanun koyucu açısından mutlak bir kural niteliği taşımaz;³⁵ güçlü sendikacılık ilkesi çerçevesinde şekli eşitlik ilkesinin aksine düzenlemelere yer verilebilir.³⁶ Ancak elbette dezavantajlı rekabete yol açan hükümlerin, ölçülü ve demokratik toplum değerleri ile uyumlu olması gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin de bu yönde bir kararına göre; *“Toplu iş hukukunun yerleşmesi ve gelişmesi ile sendikaların güçlendirilmesi şüphesiz demokratik toplumda önemli bir yer tutar. Öte yandan çoğulculuk ve haksız rekabetin önlenmesi de demokratik toplumun vazgeçilmezleri arasındadır. Bu nedenle anılan değerler birlikte ve birbiriyle uyumlu şekilde yorumlanarak uygulanmak durumundadır. Başka bir ifadeyle sendikalar arasında haksız rekabet oluşturacak, işçi örgütlenmeleri arasındaki çoğulculuğu zedeleyecek şekildeki kamusal müdahaleler toplu iş hukukunun geliştirilmesi amacı ile izah edilemez.”*³⁷

3. 6356 sayılı Kanun'un Yaklaşımı: Güçlü Sendikacılık İlkesine Riayet

6356 sayılı Kanun'da sendika çokluğu ilkesi benimsenmesine rağmen, Kanun'un belli hükümlerinde, şekli eşitlik ilkesinin göz ardı edildiği ve üye sayısı fazla (güçlü) olan sendikalar lehine adil rekabetten vazgeçildiği görülmektedir.³⁸ Güçlü sendikacılık ilkesinin yansıması olan bu hükümler arasında işkolu barajına ilişkin m. 41 hükmü, aidatların kaynaktan kesilmesi yükümlülüğüne ilişkin m. 18 hükmü ve işyeri sendika temsilcisi atanmasına ilişkin m. 27 hükmü sayılabilir.

İşkolu barajının düzenlendiği 6356 sayılı Kanun m. 41/1 hükmüne göre; *“Kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde birinin üyesi bulunması şartıyla işçi sendikası, toplu iş sözleşmesinin kapsamına girecek işyerinde başvuru tarihinde çalışan işçilerin yarısından fazlasının, işletmede ise yüzde kırkının kendi üyesi bulunması hâlinde bu işyeri veya işletme için toplu iş sözleşmesi yapmaya*

34 Türe, s. 115.

35 Aksi yönde bkz. Schwerdtfeger, s. 47.

36 Türe, s. 115.

37 AYM, 30.12.2020, E. 2020/57, K. 2020/83.

38 Türe, s. 115.

yetkilidir.” Böylece bu hükümle birlikte, ilgili TİS ünitesinde aranan çoğunluğu sağlamasına rağmen işkolu barajını aşamayan sendikaların yetki kazanmasının önüne geçilmekte ve yetkinin kazanılabilmesi, işkolu içerisinde belli bir büyüklüğe ulaşılmış olma ön şartına bağlanmaktadır.

Aidatların kaynaktan kesilmesi yükümlülüğüne ilişkin 6356 sayılı Kanun m. 18/2 hükmüne göre; *“Üyelik ve dayanışma aidatları, yetkili işçi sendikasının işverene yazılı başvurusu üzerine, işçinin ücretinden kesilmek suretiyle ilgili sendikaya ödenir.”* Görüldüğü üzere bu hükümle beraber, sendikalar açısından önemli bir güçlük arz eden aidatların toplanması meselesi açısından yetkili işçi sendikası özelinde bir avantaj yaratılmakta ve işverene, aidatları, işçi ücretlerinden kesmek suretiyle yetkili sendikaya ödeme yükümlülüğü getirilmektedir.

İşyeri sendika temsilcisi atanmasına ilişkin 6356 sayılı Kanun m. 27 hükmüne göre ise; *“Toplu iş sözleşmesi yapmak üzere yetkisi kesinleşen sendika [...] işyeri sendika temsilcisini işyerinde çalışan üyeleri arasından atayarak on beş gün içinde kimliklerini işverene bildirir. Bunlardan biri baş temsilci olarak görevlendirilebilir. Temsilcilerin görevi, sendikanın yetkisi süresince devam eder.”* Bu hükümle Kanun m. 24’te öngörülen işyeri sendika temsilcisi güvencesinden yararlanacak şekilde işyeri sendika temsilcisi atama yetkisi, yalnızca yetkili işçi sendikalarına tanınmaktadır.

4. 4688 sayılı Kanun’un Yaklaşımı: Katı Bir Şekli Eşitlik Anlayışı

6356 sayılı Kanun’un güçlü sendikacılık ilkesine riayet eden durumuna karşılık, 4688 sayılı Kanun’da sendikalar arası adil rekabetin neredeyse tamamen şekli eşitlik anlayışı çerçevesinde düzenlendiği görülmektedir. Bu anlamda örneğin, aidatların kaynaktan kesilmesi yükümlülüğü yalnızca yetkili sendika için değil, tüm kamu görevlileri sendikaları açısından kabul edilmektedir.³⁹ Nitekim 4688 sayılı Kanun m. 25 uyarınca; *“Kamu görevlileri sendikasına, kamu görevlisinin ödeyeceği üyelik ödentileri, 14 üncü madde çerçevesinde doldurulan üyelik başvuru formuna ve sendika tüzüğünde belirtilen aylık ödenti tutarına göre kamu işverenince aylığından kesilerek beş gün içinde sendikaların banka hesaplarına yatırılır ve ödenti listesinin bir örneği ilgili sendikaya gönderilir.”*

39 Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 361.

Sendika temsilcisi atama yükümlülüğü, yetkili sendikanın yanı sıra diğer sendikalar için de tanınmakta; bu temsilciler farklı şekilde adlandırılmalarına (işyeri sendika temsilcisi/sendika işyeri temsilcisi) rağmen aynı güvencelerden yararlanmaktadır. 4688 sayılı Kanun m. 18/2 hükmüne göre; *“Kamu işvereni, işyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremez.”*

Bununla birlikte 4688 sayılı Kanun’un bazı hükümlerinde, belli sayıda üye kaydetmiş sendikalar lehine çeşitli avantajların sağlandığı görülmektedir. Ancak bu hükümler incelendiğinde sağlanan avantajların güçlü sendikacılık ilkesini desteklemekten çok, kamu hizmetinde sürekliliğin sekteye uğramasının önlenmesi amacıyla hizmet ettiği anlaşılmaktadır. Bu anlamda örneğin, 4688 sayılı Kanun m. 18/4-5 hükmüne göre; *“Sendika veya konfederasyonu ilk genel kurula kadar sevk ve idare edecek yönetim kurulu üyeleri, genel kurulda yönetim kuruluna seçilenler ile sendika şube yönetim kurulu üyeleri seçildikleri tarihten itibaren durumlarını en geç otuz gün içinde kurumlarına yazılı olarak bildirirler. Söz konusu yöneticiler sendika tüzüğünde belirtilen hükümlere göre, ayrıca yazılı talepte bulunmaları halinde bu görevleri süresince aylıksız izine ayrılırlar. Talepte bulunmayanlar ise kurumlarındaki görevlerine devam ederler. İzine ayrılmayan yönetim kurulu üyeleri haftada bir gün kurumlarından izinli sayılırlar. (Ek cümle: 4/4/2012-6289/13 md.) Sendika yönetim kurulu üyelerinin, bu fıkra da belirtilen haklardan yararlanabilmesi için bağlı bulundukları sendikanın şube kurulması için öngörülen üye sayısına ulaşması, konfederasyon yönetim kurulu üyelerinin bu fıkra da belirtilen haklardan yararlanabilmesi için ise konfederasyona bağlı sendikaların toplam üye sayısının genel kurullarını delegelerle yapabilecek sendika üye sayısına ulaşması gerekir. Sendika şubeleri en az 400 üye ile kurulur. (Ek cümleler: 4/4/2012-6289/13 md.) Sendika şubesi bulunmayan il ve ilçelerde il ve ilçe temsilciliği kurulabilir. İldeki üye sayısı 100 ve daha fazla olan sendikanın il temsilcisi ile ilçedeki üye sayısı 50 ve daha fazla olan sendikanın ilçe temsilcisi haftada dört saat izinli sayılır.”*

5. Yargı Kararlarında Kamu Görevlileri Sendikaları Açısından Güçlü Sendikacılık İlkesine Bakış: Katı Şekli Eşitlik Anlayışının Sürdürülmesi

4688 sayılı Kanun’un kamu görevlileri sendikaları açısından benimsediği katı

şekli eşitlik anlayışının, yargı kararlarında da sürdürüldüğü görülmektedir. Bu hususun en net teşhis edileceği hususu ise toplu iş sözleşmesi ikramiyesi özelinde güçlü sendikacılık ilkesini yansıtan mevzuat ve toplu sözleşme hükümlerine ilişkin yargı kararları oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, 2024 yılında verdiği bir kararda, güçlü sendikacılık ilkesine dikkat çekmekle birlikte, toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanmayı ilgili hizmet kolunda en az yüzde 2 üye kaydetmiş sendikaların üyeleri ile sınırlayan 375 sayılı KHK ek madde 4 hükmünün, eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaması nedeniyle iptaline karar vermiştir. Kararın⁴⁰ ilgili kısmına göre;

“52. Toplu sözleşmelerle kamu görevlilerinin kendilerine menfaat sağlayabilecek hükümleri karşı tarafa kabul ettirebildikleri, bunun için görüşme yapma yetkisi olan sendika temsilcilerinin güçlü bir sendika örgütünün eylemli desteğine ihtiyaç duydukları ve bu desteğin güçlü sendikaların oluşmasıyla sağlanabildiği açıktır. Dava konusu kuralla üye sayısı belirli bir oranın üzerinde olması sebebiyle toplu sözleşme sürecine etkisi ve katkısı daha fazla olabilecek sendikaların üyelerine toplu sözleşme ikramiyesi alma hakkının tanındığı kabul edilebilirse de bu durum üye sayısı kuralda belirlenen oranın altında kalan sendikaların üyelerinin maddi nedenlerle üye sayısı kuralda belirtilen oranın üzerinde olan sendikalara üye olmaya yönelebilecek olmaları pahasına meşru görülemez. Kaldı ki üyelerinin menfaatlerini etkili bir şekilde savunan güçlü sendikaların ortaya çıkabilmesinin sendikalar arasında rekabetin sürmesine bağlı olduğu da ortadadır.

53. Kuralla kamu görevlileri sendikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini üye kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olma zorunluluğu öngörülmemiş ise de toplu sözleşme ikramiyesinin sadece bu sendikalara üye olanlara ödeneceğinin öngörülmüş olmasının bu sendikalara üye olmaya zorlayıcı nitelik taşıdığı dolayısıyla yeni sendikaların kurulabilmesini ve çalışanların dilediği sendikayı seçebilmesini fiilen engelleyici nitelik taşıdığı açıktır. Dolayısıyla kuralın anayasal yönden nesnel ve makul bir temele dayandığı söylenemez. Bu itibarla kuralın sendika hakkı bağlamında eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı sonucuna ulaşılmıştır.”

40 AYM 18.1.2024, E. 2023/12, K. 2024/12.

Danıştay ise yine toplu sözleşme ikramiyesine ilişkin olarak 6. Dönem Toplu Sözleşme’de yer alan toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanma hükmünün, eşitlik ilkesini ihlâl ettiği yönünde karar vermiştir. Kararın⁴¹ ilgili kısmına göre;

“Buna karşın, 4688 sayılı Kanun’un 28. ve 32. maddelerine dayanılarak akdedilen, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme’nin, toplu sözleşme ikramiyesinin düzenlendiği 23. maddesinde, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 4. maddesinde yer alan ‘üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine’ ibaresinin, ‘kamu görevlisi sendikasının kurulu olduğu hizmet kolundaki sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %1’inden fazla sendika üyesi kaydeden sendikalara üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine şeklinde’ uygulanacağı kurala bağlanmak suretiyle, ilgili mevzuat hükmünü daraltıcı ve toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanma koşullarını kısıtlayıcı, daha önceki dönemlere ilişkin toplu sözleşme metinlerinde yer almayan bir düzenlemenin yapıldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda; toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanmada, yukarıda belirtilen şekilde kısıtlayıcı ve daraltıcı bir kriter getirilmesi, sendikal özgürlüğe bir müdahale niteliği taşıdığı gibi, aynı hizmet kolunda çalışıp aynı işi yapan sendika üyesi kamu görevlileri arasında, ‘toplu sözleşme ikramiyesi ödemesinde’ eşitsizlik yaratacağı da açık olduğundan, dava konusu düzenlemede, 2022 yılı toplu sözleşme ikramiyesinden yararlandırılmaya ilişkin söz konusu koşul yönünden, mevzuata ve hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”

6. Ara Değerlendirme: İki Kanun Arasındaki Anlayış Farklılığın Gerekçesi

Yukarıda yer verilen kanun hükümleri ile yargı kararlarından anlaşılabileceği üzere, 6356 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanun arasında, güçlü sendikacılık ilkesine bakış noktasında keskin bir anlayış farklılığı yaratılmış durumdadır.

Bu anlayış farklılığın *ratio legis*’i ise kanaatimizce kolektif sendika özgürlüğünün temel etkisinden kaynaklanmaktadır. Daha önce de değinildiği gibi, kolektif

41 D12D 16.3.2023, E. 2021/6346, K. 2023/1257.

sendika özgürlüğü, sendikalar için önemli güvenceler getirir; ancak sendikalara toplu sözleşme bağtlama garantisi tanımaz; bu başarı, ancak sendikanın kendi çabası ile gerçekleştirilebilir. Bu bağlamda güçlü sendikacılık ilkesi, toplu sözleşme bağtlama ihtimalinin güçlendirilmesi amacıyla benimsenebilir bir ilke niteliği taşır. Oysa 4688 sayılı Kanun, içerdiği zorunlu tahkim sistemi⁴² -Kamu Görevlileri Hakem Kurulu- sayesinde, gerçek bir toplu sözleşme niteliği taşıdığı tartışmalı olmasına rağmen, sendikal örgütlere *-formalite!*- bir başarı garantisini zaten vaat etmektedir. Gerçekten de kamu görevlileri, hangi sendika yahut konfederasyon tarafından temsil edilmiş olursa olsun, tek yıllarda bir toplu sözleşme yapılması⁴³ kesin bir olgudur.

Bu bağlamda Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti içerisinde en çok üye kaydeden sendikalar ile konfederasyona tanınan geniş temsil yetkisi, yalnızca, bir toplu sözleşmeye ulaşmak için kat edilmesi gereken bir aşama içerisinde muhatap belirleme amacı üzerinden okunabilir. Bu açıdan yargı kararlarında güçlü sendikalar ile diğer sendikalar arasındaki ilişkinin salt şekli eşitlik anlayışı üzerinden okunması, kanunun ruhuna uygun düşmektedir.

II. GÜÇLÜ SENDİKACILIK İLKESİ İLE DAYANIŞMA AİDATI KURUMU ARASINDAKİ İLİŞKİ

1. Genel Olarak

Dayanışma aidatı ile kastedilen, toplu iş sözleşmesine taraf sendikaya üye olmayan işçilerin, sendikanın rızasına bağlı olmaksızın toplu iş sözleşmesinin ücrete ilişkin hükümlerinden yararlanmasını sağlayan ve yararlanmanın karşılığı olarak sendikaya ödenen bir miktar paradır.⁴⁴ Dayanışma aidatı, Türk iş hukukunda geçmişte oldukça geriye götürülen bir hukuki kurumdur⁴⁵ ve toplu iş sözleşmesinden yararlanma noktasında meşruiyeti tartışmalı olan bir kurum niteliği taşımamaktadır.⁴⁶

42 Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 608-609.

43 4688 sayılı Kanun m. 31/1 uyarınca; “*Toplu sözleşme görüşmeleri son rakamı tek olan yıllarda yapılır.*”

44 Şahlanan, s. 444-445; Kadioğlu, s. 23.

45 Bkz. Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 348; Şahlanan, s. 444-445.

46 Bu şekilde anlaşılabilir, Kadioğlu, s. 25.

Geleneksel bir yaklaşımla dayanışma aidatı kurumunun esas etkisi, kolektif sendika özgürlüğü ile bireysel sendika özgürlüğü arasındaki çatışmanın dengelenmesinde görülür.⁴⁷ Nitekim dayanışma aidatı kurumu sayesinde, bir yandan toplu iş sözleşmesinden yararlanmak istemekle birlikte taraf sendikaya üye olmak istemeyen işçinin, sendikasız kalabilme ya da başka bir sendikaya üye olabilme özgürlüğü korunurken; diğer yandan taraf sendikanın, toplu iş sözleşmesi yapma başarısı ödüllendirilmiş olduğu gibi üye olunmaksızın da toplu iş sözleşmesinden yararlanılması ihtimalinin yaratabileceği üye kaybı yahut üye kazanamama tehlikesi de önlenmiş olur.⁴⁸

Bununla birlikte dayanışma aidatı kurumunun göz ardı edilmemesi gereken bir diğer etkisi daha vardır. Bu ise birden fazla sendikanın sahip olduğu kolektif sendika özgürlükleri arasındaki çatışmaya etkisidir. Zira dayanışma aidatının miktarının, taraf sendikaya üyelik aidatı miktarı ile ilişkisi ve dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu iş sözleşmesinden yararlanmanın koşulları, işçinin, taraf sendikaya üye olup olmama kararını etkileyerek, sendikalar arasında olması gereken üye kazanmaya ilişkin rekabeti olumsuz etkileme potansiyeline sahiptir. Oysa Alman Federal Anayasa Mahkemesinin bir kararında da belirtildiği üzere, üye kazanmaya yönelik sendikal faaliyetler, sendikanın varlığını sürdürme güvencesinin önemli bir unsurudur.⁴⁹

2. 6356 sayılı Kanun Açısından Güçlü Sendikacılık İlkesi ile Dayanışma Aidatı Kurumu Arasındaki İlişki

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı öncesinde, dayanışma aidatı kurumunun, 6356 sayılı Kanun'daki düzenleme şekline bakıldığında, kanun koyucunun güçlü sendikacılık ilkesine tam riyeti benimsediği görülmektedir. Gerçekten de dayanışma aidatı yoluyla toplu iş sözleşmesinden yararlanma, iki açıdan, taraf sendikaya üyelik yoluyla toplu iş sözleşmesinden yararlanmaya nazaran daha dezavantajlı bir durum yaratmaktaydı.

Bunlardan ilki, yararlanmanın başlangıcına ilişkin dezavantajlı durumdu. Anayasa Mahkemesinin iptal kararından önce dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu

47 Bkz. Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 349; Sur, s. 364; Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 358; Kadioğlu, s. 19.

48 Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 349; Şahlanan, s. 444; Kadioğlu, s. 28.

49 BVerfG, 47, 191

iş sözleşmesinden yararlanma en erken imza tarihinden itibaren geçerli olabilmekte ve geriye yürütülen bir toplu iş sözleşmesinden, imza tarihinden önce talepte bulunulsa dahi yararlanılamamaktaydı.⁵⁰ Anayasa Mahkemesi, bu durumun eşitlik ilkesine aykırı olduğundan hareketle hükmün iptaline karar vermiş ve yararlanmanın başlangıcı bakımından taraf sendikaya üye işçiler ile dayanışma aidatı ödeyen işçilerin durumu eşitlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin, güçlü sendikacılık ilkesinin varlığına dikkat çektiği iptal kararının⁵¹ ilgili kısmına göre;

“25. Toplu iş sözleşmesi, işçilerin çalışma hayatının düzenlenmesinde önemli katkılar sağladığı gibi işçilere Anayasa ve kanunların emredici kurallarıyla sınırlı olmak üzere sosyal ve ekonomik haklar kazandırır. Doğası gereği bireysel olarak yapılamayan ve sendikalar aracılığıyla toplu olarak yapılabilecek toplu iş sözleşmesinden yararlanma ile sözleşmenin tarafı olan sendikaya üyelik arasında sendikal faaliyetlerin güçlenmesi amacıyla bir ilişki kurulmuştur. Nitekim sendika üyeleri herhangi bir işlem ya da müracaata gerek kalmaksızın toplu iş sözleşmesinden yararlanırken taraf sendika üyesi olmayan işçiler için talepte bulunma ve taraf sendikaya dayanışma aidatı ödenmesi koşulu öngörülmüştür. Bu sayede sendika üyesi olmayan işçilerin de bir kısım külfete katlanmak suretiyle toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmeleri mümkün kılınmıştır.

26. Öte yandan Kanun’un 39. maddesinin (8) numaralı fıkrası ile toplu iş sözleşmesinin grev sonucunda imzalanmış olması hâlinde zorunlu olarak çalışanlar dışında grev sırasında işyerinde çalışmış olanların toplu iş sözleşmesinden yararlanması engellenerek yararlanma ile aidatın ötesine geçen sendikal külfete katlanma arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır. Ancak itiraz konusu kurala taraf sendika üyesi olmayan işçilerin toplu iş sözleşmesinin toplu görüşme ve pazarlık sürecine ilişkin haklarla ilgili hükümlerinden yararlanmaları engellenmek suretiyle güçlü sendika ile toplu iş sözleşmesi hakkı arasındaki denge bozulmuştur. Bu yönüyle kural taraf sendikaya üye olmayan işçilerin dayanışma aidatı ödemek suretiyle sözleşme hükümlerinden yararlanma imkânını anlamsız da kılabilecek niteliktedir. Dolayısıyla kuralla getirilen sınırlamanın

50 İptal edilen hüküm şu şekildeydi; “Dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu iş sözleşmesinden yararlanma, talep tarihinden geçerlidir. İmza tarihinden önceki talepler imza tarihi itibarıyla hüküm doğurur.”

51 AYM 18.1.2024, E. 2023/12, K. 2024/12.

Anayasa'nın 53. maddesi kapsamında bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğu söylenemez.”

Her ne kadar Anayasa Mahkemesinin iptal kararı, güçlü sendikacılık ilkesi açısından bir geriye gidiş anlamını taşısa da hâlen, dayanışma aidatının muhtemel miktarının, güçlü sendikacılık ilkesine hizmet ettiği söylenebilir. Zira dayanışma aidatının miktarının, üyelik aidatı miktarı kadar belirlenmesini mümkün kılan ve hâlen yürürlükte olan 6356 sayılı Kanun m. 39/5 hükmüne göre; *“Dayanışma aidatının miktarı, üyelik aidatından fazla olmamak kaydıyla sendika tüzüğünde belirlenir.”*

Taraf sendikaya üye olunması hâlinde toplu iş sözleşmesi dışındaki diğer faaliyetlerden de yararlanma imkânının bulunduğu göz önüne alındığında, rasyonel bir işçiden beklenen davranış, dayanışma aidatı ödemek yerine aynı tutara denk düşen üyelik aidatını ödemek suretiyle daha fazla imkâna kavuştuğu taraf sendikaya üyelik yolunu tercih etmesidir. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesinin iptal kararına rağmen dayanışma aidatı kurumu, hâlen, güçlü sendikacılık ilkesine hizmet etmektedir ve toplu iş sözleşmesine taraf sendikanın, diğer sendikalarla arasındaki üye kazanmaya ilişkin rekabette avantajlı bir pozisyon edinmesini sağlamaktadır.⁵² Bu doğrultuda ilgili TİS ünitesinde bir sendikanın yetki almasının, üye sayısındaki artışı *aritmetik* olmaktan çıkarp, *geometrik artışa* dönüştüreceği söylenebilir. Bunun tam aksi istikamette ise yetkiyi kaybeden sendikanın, zamanla işkolu barajının dahi altında kalmasına yol açacak şekilde *dramatik* bir üye kaybı ile karşılaşması beklenir. Bu durum ise işçi sendikaları bakımından şu yorumun yapılmasını mümkün kılar: *“İnsanlar; doğar, büyür, yaşar ve ölürler. İşçi sendikaları ise doğar, büyür, yetki alır ya da ölürler.”*

Nitekim Anayasa Mahkemesinin iptal kararında da güçlü sendikacılık ilkesinin yarattığı açmaza dikkat çektiği üzere; *“Ancak yetki alma ve toplu iş sözleşmesinin hazırlık, müzakere ve pazarlık süreçlerinin devam ettiği dönemlerde sendika üyesi olmayan işçilerin dayanışma aidatı ödemesi itiraz konusu kuralla engellenmektedir. Bu sürecin ülkemizde çok uzun zaman alabildiği gözetildiğinde bu uzun süre boyunca dayanışma aidatı ödeyenlerin toplu iş sözleşmesinden yararlanmasının engellenmesi bu dengelyi bozacak niteliktedir. Kuralın toplu iş sözleşmesinin imzalandığı tarihte*

52 Aynı yönde bkz. Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 355; Şahlanan, s. 445.

taraf sendika üyesi olan işçiler lehine bir sonuç doğurduğu, bu nedenle sendikalaşma yarışında taraf sendika lehine bir avantaj yarattığı açıktır. Öyle ki üye sayısını artırmada kolaylık elde eden taraf sendikanın bir sonraki toplu iş sözleşmesinde de üye işçi çoğunluğunu muhafaza etmek suretiyle diğer sendikalara üstün gelmesi ve taraf sendika statüsünü koruması mütemadi bir hâl alabilecektir. Bu durum ise sendikalar arasındaki yarışın ve dolayısıyla çoğulculuğun zedelenmesine neden olabilecektir. Taraf sendika üyesi olmayıp sözleşmeden yararlanmaya ilişkin diğer şartları haiz olan işçilerin toplu iş sözleşmesinin geriye dönük hak bahşeden parasal hükümlerinden mahrum bırakılmalarının, bu kapsamdaki işçileri sendikaya üye olmaya zorlayacağı açıktır. Bu itibarla kuralla getirilen sınırlamanın Anayasa'nın 51. maddesi kapsamında bir toplumsal ihtiyacı karşılamadığı, aksine demokratik bir toplumda bulunması gereken çoğulculuğa zarar verdiği, sendikalar arası rekabeti taraf sendika lehine haksız şekilde bozduğu anlaşıldığından demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir sınırlamanın varlığından söz edilemez.”

3. 4688 sayılı Kanun'daki Durum ve Dayanışma Aidatı Kurumunun Aktarılarak Uygulanması Önündeki Engel

Daha önce de değinildiği üzere, 4688 sayılı Kanun'da, açıkça dayanışma aidatı kurumu düzenlenmediği gibi gerek kanun hükümleri gerekse yargı kararları, sendikalar arasında, katı bir şekli eşitlik anlayışının mevcut olduğunu ortaya koymaktadır. Bilhassa toplu sözleşme hükümlerinden sendikalı olsun olmasın tüm kamu görevlilerinin yararlanması ve toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanma bakımından sendikalar arasında ayırım yapılmasının engellenmesi, yetkili sendika yahut hizmet kolunda belli bir büyüklüğe ulaşmış sendikanın, sendikalar arası rekabette üstünlük sağlamasını güçleştirmektedir. Nitekim bu durum istatistiklere de yansımakta ve bilhassa yetkili sendikaların üye sayısında beklenen geometrik artış ile karşılaşmamakta; yalnızca hayatın olağan akışında beklenen aritmetik artış gözlemlenmektedir.⁵³ O hâlde daha önce sarf edilen söze bir ekleme yapılması gerekir; “İnsanlar, doğar, büyür, yaşar ve ölürler. İşçi sendikaları doğar, büyür, yetki alır ya da ölürler. Kamu görevlileri sendikaları ise doğar ve hayatta kalırlar.”

53 Kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların üye sayılarına ilişkin bir analiz için bkz. <https://memursen.org.tr/dosyalar/2025uyesayilari.pdf>.

Güçlü sendikacılık ilkesinden hareketle söz konusu duruma bakıldığında, açıklanması pek de mümkün görünmeyen bu durum, daha önce de değinildiği üzere, toplu sözleşme hakkının *ratio legis*'i ile hayli uyumlu görünmektedir. Zorunlu tahkim çerçevesinde sendikal örgütlere vaat edilen formalite başarı garantisinde, zaten her sendika başarılıdır ve dolayısıyla güçlü olmaları bir anlam ifade etmez. Dolayısıyla -şimdilik- dayanışma aidatı kurumunun, 4688 sayılı Kanun'da benimsenen toplu sözleşmeden yararlanmaya ilişkin sisteme yabancı olduğu ve *genetik açıdan* bu Kanun'a uygun düşmediği söylenebilir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun m. 43 hükmüne dayanarak, dayanışma aidatı kurumunun, toplu sözleşmeden yararlanma rejimine aktararak uygulanması mümkün değildir. O hâlde denilebilir ki toplu sözleşmeden yararlanma açısından dayanışma aidatı kurumunun uygulanabilmesi, ancak 4688 sayılı Kanun'da benimsenen toplu sözleşme sisteminin kökten değiştirilmesine bağlı bir husustur.

III. ANAYASA MAHKEMESİNİN GÜÇLÜ SENDİKACILIK İLKESİ LEHİNE “OYUN DEĞİŞTİREN” KARARLARI

Dayanışma aidatı kurumunun, katı bir şekli eşitlik anlayışının benimsendiği 4688 sayılı Kanun'daki toplu sözleşmeden yararlanma sistemine yabancı olmasına rağmen, hâlen, sistem içerisinde güçlü sendikacılık ilkesine yönelik bir çözüm üretilmesi mümkün görünmektedir. Bunu sağlayan en temel husus ise Anayasa Mahkemesinin sosyal denge tazminatından yararlanmaya ilişkin kararlarıdır.

Sosyal denge tazminatı, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında işçi olarak çalışanlar dışındaki kamu görevlilerinin aylık maaşlarına ek olarak, kamu görevlilerinin ekonomik durumlarının daha iyi hale getirilmesi amacıyla ilgili kurum tarafından sosyal yardım adı altında kamu görevlilerine ödenen tazminattır.⁵⁴ Uluslararası mahkeme kararlarına da (*örneğin Demir ve Baykara/Türkiye*⁵⁵) konu olan sosyal denge tazminatı, geçmişten gelen bir fiili uygulama alanı bulduğu gibi 2012 yılından beri 375 sayılı KHK ek madde 15⁵⁶ ile

54 Sosyal denge sözleşmesi ve sosyal denge tazminatı hakkında detaylı bilgi için bkz. **Kadıoğlu**, s. 53 vd.; **Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu**, s. 617-618; **Sur**, s. 248-249.

55 **AİHM**, *Demir ve Baykara/Türkiye* - 34503/97.

56 İlgili hükme göre; “Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının

4688 sayılı Kanun m. 32'de⁵⁷ de pozitif olarak düzenlenmektedir.

1. Anayasa Mahkemesinin Sosyal Denge Sözleşmesinden Yararlanmaya İlişkin Kararları

Anayasa Mahkemesinin sosyal denge sözleşmesinden yararlanmaya ilişkin iki önemli kararı bulunmaktadır ve her iki karar da taraf sendikaya üye olmayan kamu görevlisinin, sosyal denge tazminatından yararlanabilmek için aidat ödemek zorunda bırakılmasına ilişkindir.

2014 yılında verilen ilk karara konu olay, belediye ile sendika arasında yapılan sözleşmede, belediye kamu görevlilerine sosyal yardım ödemesi yapılmasının, taraf sendikaya üye olunması, üye olunmaması hâlinde ise üyelik aidatından daha fazla tutarda bir aidat ödenmesi şartına bağlandığı bir sosyal denge sözleşmesine ilişkindir. Karardan anlaşıldığı üzere Anayasa Mahkemesi, bu şekilde bir aidat miktarı belirlenmiş olmasının demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmadığı kanaatine varmıştır. Kararın⁵⁸ ilgili kısmına göre;

ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.”

57 İlgili hükme göre; “27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz (f. 1). Yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanır ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez. Mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabilir. Bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmaz (f. 2). İlgili mahalli idarenin; vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu aşması, ödeme süresi geçtiği halde ödenmemiş aylık ve ücret borcu bulunması veya gerçekleşen en son yıla ilişkin toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belediyelerde yüzde otuzunu, il özel idaresinde yüzde yirmibeşini aşması hallerinde bu madde kapsamında sözleşme yapılamaz. Sözleşmenin yapılmasından sonra bu koşulların oluşması durumunda mevcut sözleşme kendiliğinden hükümsüz kalır (f. 3).”

58 AYM, 16.10.2014, BN. 2013/5446.

“109. Somut olayda, sosyal yardım ödemesi yapılmasının temel şartı olarak X1’e üye olunması veya üye olunmasa dahi sendika üyelik aidatının ödenmesinin gösterilmesi ve bu aidatın da üye olanların ödediği aidattan yüksek olması nedeniyle sendikaya üye olmama özgürlüğüne yapılan müdahalenin ölçülü olup olmadığı ve sendikaya üye olmama özgürlüğünün özüne müdahale niteliğinde olup olmadığı değerlendirilmiştir. ‘Sosyal Yardım Sözleşmesi’ ile verilen sosyal yardımdan faydalanmak için Sendika üyesi olma zorunluluğu bulunmadığı, Sendikaya üye olmayanların da bu yardımdan yararlanabilecekleri, bunun için X1 üyesi olanların ödediği sendikal aidatın sadece iki katının ödenmesi şartı (sözleşmenin 14. maddesinin (a) bendi gereği sendikaya üye olanlardan sözleşmedeki aylık ödenek tutarından %2, üye olmayanlardan aylık %4 kadar kesinti yapılması şartı) bulunduğu dikkate alındığında, bu şart müdahale edilen hakkın özünü zedelediği gibi, ölçüsüz bir müdahale olarak da nitelendirilemez. Zira sosyal yardımdan yararlanmak için anılan Sendikaya üye olma zorunluluğu bulunmamakta olup, yalnızca üye olanların ödediği sendika aidatının iki katının ödenmesi yeterlidir. Bu durum ise sendikaya üye olmama özgürlüğünün özüne yönelik orantısız ve makul olmayan bir müdahale olarak değerlendirilemez.

110. Yukarıdaki hususlar dikkate alındığında, X1’e üye olmayanların sosyal yardım sözleşmesinden yararlanmaları için anılan sendikaya üye olanların ödedikleri aidatın iki katını ödemeleri şartının sendikaya üye olmama özgürlüğüne yönelik orantısız bir müdahale olmadığı ve bu bağlamda demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmadığı kanaatine varılmıştır. Bu sebeplerle başvurucunun Anayasa’nın 51. maddesinde düzenlenen sendikaya üye olmama özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.”

Anayasa Mahkemesinin anılan kararına rağmen 3. Dönem Toplu Sözleşme’nin “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” kısmında yer alan “Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.” hükmü, Danıştay tarafından eşitlik ilkesine aykırılık sebebiyle iptal edilmiştir. Benzer yönde bir durum, 4. Dönem

Toplu Sözleşmesi açısından da yaşanmıştır.⁵⁹

Önüne bireysel başvuru yoluyla taşınan uyuşmazlık hakkında Anayasa Mahkemesi, ilk kararı kadar katı bir değerlendirme yapmamasına rağmen benzer yönde bir hüküm kurmuştur. Danıştayın iptal kararını değerlendiren Anayasa Mahkemesi, salt farklı muamelenin eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayacağını, bunun nesnel ve haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığının ve orantılı olup olmadığının değerlendirilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Kararın⁶⁰ ilgili kısmına göre;

“...toplu sözleşmenin tarafı sendikaya üye olanlarla olmayanlar arasındaki farklı muamelenin sendikalaşmayı teşvik amacı taşıyan nesnel ve haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığı; nesnel ve haklı sebebe dayanıyorsa bu farklı muameleyle anılan sendikaya üye olmayanlara yüklenen külfetin orantılı olup olmadığı hususlarının ortaya konulması gerekmektedir. Ancak eldeki başvuruya bakıldığında mahkemelerce salt farklı oranlar üzerinden aidat alınmasının eşitsizliğe neden olacağı belirtilmiş; bu durumun nesnel ve haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığı ve orantılı olup olmadığı hususları tartışılmamıştır. Bu koşullarda mahkemelerin Anayasa’nın 10. maddesine uygun bir inceleme yapmadıkları değerlendirilmiştir.”

2. Anayasa Mahkemesi Kararlarının 4688 sayılı Kanun Sistemi İçerisinde Okunması

Anayasa Mahkemesinin sosyal denge tazminatından yararlanmaya ilişkin

59 Kararın ilgili kısmına göre; “Sosyal denge tazminatı sözleşmelerinin konusunun, toplu sözleşmelerde belirlenen tavanı aşmamak kaydıyla ilgili kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerine ödenecek sosyal denge tazminatını belirlemek olduğu; yine Kanun’un 28. maddesinde belirtildiği şekilde sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı, aksine bir yorumun sosyal denge tazminatının adaletli bir ücret dağılımı yoluyla ekonomik ve sosyal barışı sağlama amacına ve Anayasa’nın eşitlik ilkesine aykırı olduğu, kaldı ki Kanun’un 32. maddesinde böyle bir ayırım yapılmasına imkan sağlayan bir düzenleme bulunmadığı; sendika üyesi olan ile sendika üyesi olmayan ya da başka bir sendikaya üye olanlar arasında bir ayırımı gidilemeyeceği; Bu durumda, sosyal denge sözleşmesinde taraf olan sendikanın dışında kalan sendikaların üyesi olan veya hiçbir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında farklı oranlar üzerinden ödenen (aidat) alınmasına ilişkin bükümlerin, sosyal denge tazminatının ödenmesinde, aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırım (eşitsizlik) yaratacağı açık olduğundan, dava konusu düzenlemede hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılarak, dava konusu düzenlemenin iptaline karar verilmiştir.” (D12D, 23.10.2019, E. 2018/3663, K. 2019/7927; bu kararı onayan DİDDK, 8.2.2021, E. 2020/2047, K. 2021/211).

60 AYM, 9.1.2025, B.N. 2020/17953; Benzer yönde; AYM, 1.10.2025, B.N. 2021/20270; AYM, 18.11.2025, B. 2019/39042.

kararları, gerek toplu iş sözleşmesi ikramiyesi gerekse dayanışma aidatı ödeyerek toplu iş sözleşmesinden yararlanmanın başlangıcına ilişkin iptal kararlarının tam aksi yöndedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, sosyal denge tazminatından yararlanmaya ilişkin kararlarında, şekli eşitlik anlayışından ayrılarak güçlü sendikacılık ilkesi lehine karar kurmuştur.

Bu durum Anayasa Mahkemesinin yaklaşımı açısından istisna olarak görülebilirse de, kanaatimizce, bu kararların 4688 sayılı Kanun'un sistemi ile uyum içerisinde okunması mümkündür. Şöyle ki, sosyal denge sözleşmesi, aynen toplu sözleşme gibi kolektif bir sözleşme niteliği taşımasına ve toplu sözleşme ile süre ve aşama bakımından aralarında bağlantı kurulmuş olmasına rağmen, kanunen toplu sözleşme olarak nitelendirilmemektedir ve Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulması engellenmektedir. 4688 sayılı Kanun m. 32/1'e göre; *"27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz."*

Sosyal denge sözleşmesinin, toplu sözleşme olarak kabul edilmemesi ve toplu sözleşmeye ilişkin işleyişin dışında bırakılması, sosyal denge sözleşmesini, 6356 sayılı Kanun'da benimsenen kolektif sendika özgürlüğüne ile ilişkin yaklaşıma yakınlıktır. Nitekim toplu sözleşmeden farklı olarak sosyal denge sözleşmesinin yapılması, ihtiyari nitelik taşır; zorunlu tahkime gidilemez. Bu hâliyle 4688 sayılı Kanun, sosyal denge sözleşmesi yapılması açısından sendikal örgütlere başarı garantisi tanımaz ve sosyal denge sözleşmesinin yapılması, sendikaların kendi çabalarına bırakılır. Dolayısıyla sosyal denge sözleşmeleri açısından, 4688 sayılı Kanun'un benimsediği formalite başarı garantisi doğuran katı şekli eşitlik anlayışından vazgeçilebilir ve güçlü sendikacılık ilkesinin hayata geçirilmesi için güçlü sendikalar lehine bazı avantajlar sağlanabilir. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesi'nin sosyal denge

tazminatından yararlanmaya ilişkin kararları, diğer kararları ile çelişiyor gibi görünse de hâlen 4688 sayılı Kanun'un ruhuna uygundur.

SONUÇ YERİNE: SİSTEM İÇİ BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ OLARAK SOSYAL DENGİ TAZMİNATININ KURUMSALLAŞMASI VE KAMU GÖREVLİLERİNİN GENELİNE YAYILMASI

Şu ana kadar yapılan tüm açıklamaların ortaya koyduğu üzere, 4688 sayılı Kanun'da benimsenen toplu sözleşmeden yararlanma sistemi, güçlü sendikacılık ilkesini desteklemekten bilinçli olarak uzak durmaktadır. Bu bağlamda dayanışma aidatı kurumunun, Kanun'un sistemi içerisine doğrudan aktarılması yalnızca teknik bir boşluktan değil, yapısal bir uyumsuzluktan ötürü mümkün görünmemektedir. Ancak dayanışma aidatı kurumunun sisteme yabancı olması, kamu görevlileri sendikacılığı açısından güçlü sendikacılık ilkesini tamamen işlevsiz kılmamaktadır.

Gerçekten de sosyal denge sözleşmesi, 4688 sayılı Kanun'da benimsenen sistem içerisinde güçlü sendikacılık ilkesinin sınırlı ve ölçülü biçimde hayata geçirilebileceği istisnai bir alan sunmaktadır. Sosyal denge sözleşmesi, kolektif bir sözleşme niteliği taşımasına rağmen, kanun gereği toplu sözleşme olarak kabul edilmemesi ve zorunlu tahkim mekanizmasının dışında bırakılması, bu sözleşmeyi 4688 sayılı Kanun'da benimsenen katı şekli eşitlik anlayışından önemli ölçüde uzaklaştırmaktadır. Bu yönüyle sosyal denge sözleşmesi, toplu sözleşme sisteminin aksine, sendikal örgütlere bir başarı garantisi vaat etmemekte; sözleşmenin yapılması ve içeriğinin belirlenmesi, sendikaların fiili örgütlenme gücüne ve müzakere kapasitesine terk edilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin sosyal denge sözleşmesine ilişkin yaklaşımı da, sosyal denge sözleşmesi içerisinde güçlü sendikacılık ilkesi lehine çözüm üretilebileceğini doğrulamaktadır.

Bu çerçevede sosyal denge sözleşmesinin kurumsallaşmasından kastedilen, bu sözleşmenin, yeni bir toplu sözleşme türüne dönüştürülmesi veya toplu sözleşmenin etrafından dolanan bir mekanizma yaratılması anlamına gelmemektedir. Kurumsallaşma ile kastedilen, 4688 sayılı Kanun'un temel ilkeleri ve genel sistemi ile çatışmayacak şekilde, sosyal denge sözleşmesinin kapsamlı bir şekilde tanımlanması ve yalnızca mahalli idarelerle sınırlı kalmayıp, kamu görevlilerinin geneline teşmil edilebilecek bir kolektif müzakere aracı haline getirilmesidir.

Sosyal denge sözleşmesine duyulan ihtiyaç, yalnızca belediyeler ile il özel idareleri açısından değil, tüm kamu kesimleri açısından had safhadadır. Billhassa 696 sayılı KHK⁶¹ ile başlayan alt işveren işçilerinin kamuya geçirilmesi sürecinin neticesinde, kamu görevlileri ile kamu işçileri arasındaki çalışma barışı, onarılamayacak şekilde hasara uğratılmıştır.

4688 sayılı Kanun m. 31/5'te de açıkça vurguladığı üzere, kamu kesiminde çalışanlar arasında mali ve sosyal haklar açısından dengenin korunması gerekir. Nitekim ilgili hükme göre; *“Toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamaz.”* Önemle belirtmek gerekir ki kamu kesiminde kurumsal hiyerarşi ile mali ve sosyal haklar arasındaki denge yalnızca kamu görevlileri arasında değil, kamu görevlileri ile kamu işçileri arasında da gözetilmesi gereken hususlardır. Bu durum, sosyal denge sözleşmeleri açısından dogmatik bir meşruiyetin bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Öte yandan sosyal denge tazminatı, kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal durumlarının iyileştirilmesine yönelik bir sosyal hak niteliği taşımaktadır. Bu nedenle her ne kadar 4688 sayılı Kanun ile 375 sayılı KHK'da, sosyal denge sözleşmelerinin yalnızca belediyeler ile il özel idareleri için yapılabileceği öngörülmüş olsa dahi, diğer kamu kurumlarında çalışan kamu görevlileri için sosyal denge sözleşme yapılması önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır. Zira sosyal denge tazminatının, toplu sözleşmenin konu bakımından kapsamında yer alacak şekilde bir sosyal hak niteliği taşıması, toplu sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü içerisinde sosyal denge sözleşmesinin yapılabileceğine ilişkin bir hüküm konulmasının, kanunun emredici hükümlerine aykırılık oluşturmayacağını göstermektedir.

Böyle bir yaklaşım, toplu sözleşmenin mevcut yapısını zedelediği gibi dayanışma aidatı kurumunun aktarılması yoluyla toplu sözleşmeden yararlanma rejiminin dönüştürülmesi ihtiyacını da ortadan kaldırmaktadır. Zira güçlü sendikacılık ilkesi bakımından işlevsel olan alan, toplu sözleşmenin formalite başarı garantisi doğuran çekirdeği değil, zorunlu tahkimin dışında kalan ve fiili ve adil müzakereyi

61 Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 24/12/2017, S. 30280.

mümkün kılan sosyal denge sözleşmesi alanıdır. Ayrıca sosyal denge sözleşmesinin her bir kamu işvereni ile ayrı şekilde yapılacak olması, güçlü sendikaların, kamu işvereni tarafından, sosyal denge sözleşmesi yapma konusunda ciddiye alınmasını ve adil bir müzakere yürütülmesini sağlayacaktır. Böylece sendikaların, sosyal denge sözleşmesi imzalama başarısı, sembolik bir kazanım olmaktan çıkarak üyeler ve sendikal hareket içerisinde somut karşılık üreten bir başarıya dönüşecektir.

Bu noktada dikkat çekilmesi gereken önemli bir husus ise kamu kurumları arasındaki bütçe dengesizliğinin, sosyal denge sözleşmesinin genele yayılması önünde bir tehdit yaratmasıdır. Dolayısıyla sosyal denge tazminatına ilişkin bir tavan miktarı ile yetinilmesi yerine mali disiplini sağlayacak detaylı mali analizlere dayalı bir somutlaştırma kriterinin getirilmesi zorunluluk teşkil etmektedir.

Bu nedenlerle sosyal denge sözleşmesi, kamu görevlileri sendikaları açısından yalnızca teorik bir tartışma alanı ya da tali bir imkân olarak görülemez. Zira sosyal denge sözleşmesi, güçlü sendikacılık ilkesinin ve adil toplu pazarlık sürecinin hayata geçirilebilmesi açısından 4688 sayılı Kanun'un sistemi içerisindeki biricik araç konumundadır. Bu bağlamda hem sendikal çoğulculuğun korunması hem sendikal örgütlenmenin anlamsızlaşmasının önlenmesi hem de kamuda bozulan çalışma barışının yeniden kurulması açısından oldukça önem taşıyan sosyal denge sözleşmesinin, kamu görevlileri sendikaları açısından bir sonraki dönem toplu sözleşme için acil eylem planı hüviyetinde olduğu söylenmelidir.

KAYNAKÇA

Bozkurt Gümrükçüoğlu, Yeliz; “Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı”, in *4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu I*, Memur-Sen, Ankara 2025, s. 353-379.

Caniklioğlu, Nurşen; “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Tarafları, Kapsamı, Süresi ve İşleyişi”, in *4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu I*, Memur-Sen, Ankara 2025, s. 319-351.

Çelik, Nuri/**Caniklioğlu**, Nurşen/**Canbolat**, Talat/**Özkaraca**,ERCÜMENT; *İş Hukuku Dersleri*, 36. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul 2023.

Dieterich, Thomas; “Arbeitsgerichtlicher Schutz der kollektiven Koalitionsfreiheit”, *Arbeit und Recht*, 53(4), 2005, s. 121-128.

Eyrenci, Öner; *Sendikalar Hukuku*, BASİSEN, İstanbul 1984.

Kadioğlu, Ahmet Selim; *Hak ve Özgürlükler Geriliminde Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı*, Memur-Sen, Ankara 2024.

Karaç, Serkan Taylan; *Alman Hukuku ile Karşılaştırmalı Olarak Sendikalar Hukukuna Yön Veren İlkeler*, Adalet Yayınevi, Ankara 2025.

Rieble, Volker; “§ 220 Koalitionsfreiheit der Koalition”, *Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht*, Band 3: Kollektives Arbeitsrecht I, 5. Auflage, C. H. Beck, München 2022.

Scholz, Rupert; “GG Art. 9”, in *Grundgesetz Kommentar*, Bank II, 96. Lieferung, C. H. Beck, München 2021.

Schwerdtfeger, Gunther; *Individuelle und kollektive Koalitionsfreiheit*, Springer, Berlin-Heidelberg 1981.

Sur, Melda; *İş Hukuku Toplu İlişkiler*, 12. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2025.

Şahlanan, Fevzi; *Toplu İş Hukuku*, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul 2020.

Tuncay, A. Can/Savaş Kutsal, Burcu/Bozkurt Gümrükçüoğlu, Yeliz; *Toplu İş Hukuku*, 9. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul 2025.

Türe, Gökhan; “Kazanç Paylaşma Yasağını İhlalin Sendikalar Bakımından Hüküm ve Sonuçları”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XXVI, Y. 2022, S. 4, s. 103-140.

III. OTURUM MÜZAKERELERİ

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Değerli meslektaşına kapsamlı ve güzel sunumu için çok teşekkür ediyorum.

Konuyu işçilerle 6356 sayılı Kanunla 4688 sayılı Kanunu karşılaştırmalı olarak anlattı. Ben sadece burada şu noktaya kısa bir temas ederek soru-cevap bölümüne geçeceğim. Türkiye’de sendikacılığın büyük handikapı var. Bu handikap sendikacılar ne kadar güçlü olurlarsa olsun hala devletten kendi faaliyetleri için yardım ve aidat toplamaları için birtakım düzenlemeler yapmasını bekliyorlar. Şöyle anlatayım, güçlü sendikacılık bu değildir. Sendikanın üyesinden aidat toplaması kendi işidir. Devletin buna karışmaması gerekir.

Sendikal faaliyetler de toplu sözleşme sendikacılığına sıkışmış kalmışlardır. Farklı bir bakış açısıyla buradan çıkamadıkları sürece daha güçlü sendika olmaları zor olacaktır. Siz sadece toplu sözleşme veya toplu iş sözleşmesi yapmayıp bunun dışındaki faaliyetleri çoğalırsanız daha güçlü sendika olursunuz. Avrupa’daki örneklerde sendikaların ayakta kalması ve onlara üyelik tercihleri toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme değildir. Sendikanın bunun dışındaki faaliyetleridir. Kooperatiflerden tutun da kredilere kadar o kadar çok geniş ekonomik ve sosyal faaliyetleri vardır ki işçi ya da kamu görevlisi toplu sözleşme veya toplu sözleşmeden yararlanmak için bir sendikaya üye olmaz. Örneğin Almanya’da yasal olarak bir toplu iş sözleşmesinden sadece üyeler yararlanır. Üye olmayanların dayanışma aidatı ödeyerek dahi yararlanmaları mümkün değildir. Ama istisnasız tüm toplu iş sözleşmelerinde açık hüküm koyarak üye olmayanlara da toplu iş sözleşmesini yararlandırırlar. Hatta dayanışma aidatı olmadığı için üye olmayanların yararlanması için herhangi bir karşılık da olmazlar ve bu herhangi bir sorun da teşkil etmez. Bizde işçi sendikaları buraya sıkışıp kaldılar. Memur sendikalar için böyle bir konferansta bunu dile getirmek bir görevim olduğunu düşündüğüm için dile getirdim.

Şimdi soru cevap bölümüne geçiyorum.

Soru sormak isteyenler lütfen kendilerini tanıtsınlar. Daha sonra da soruyu kime sorduklarını beyan etmek suretiyle sorabilirler. Buyurun.

Soru: Prof. Dr. Levent Akın - Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Teşekkür ederim Sayın Başkan. Şimdi bir kere Gökhan Bey ve Serkan Taylan'a teşekkür ediyorum iftihar ettim kendilerini sağ olsunlar ağızlarına sağlık. Ben Yeliz hocama soracağım. Şimdi Yeliz Hocam, şeyden bahsettiniz bu, ben duymamıştım bunu. Çalışma hakkı değil, siyasi hak diyerek kamu çalışanlarının çalışan olmaya-bileceğini söylediniz.

Bizim 657 madde 4D kamu çalışanlarının dört kategorisi var, bir tanesi gitti. Memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler. Şimdi bu sözleşmeli personel tanımını siz de gayet iyi biliyorsunuz. Yazılıyor. Uzun uzun okumanın anlamı yok şimdi. Yazıyor, yazıyor, yazıyor.

Sonra ne diyor? İşçi sayılmayan diyor. Neden bunu yazıyor? Çünkü yazmazsa işçi sayacağız. Yani çalışan sayacağız. Şimdi bunu nasıl değerlendirmek lazım?

Birinci sorun bu. İkincisi, bu özellikle Taylan da bahsetti Sosyal hakları düzenleme kabiliyeti olduğu konusunda toplu sözleşmenin etkin olabileceğine ve siz de genellikle açıklamalarınızda yasayla da sosyal haklar konusunda düzenleme getirilebileceğine lehe getirebileceğinden bahsettiniz.

Gayet doğru. Aleyhe getirilebilir mi? Onu merak ediyorum. Teşekkür ederim.

Enes POLAT - Eski Devlet Personel Başkanı / Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müşavir

Devlet Personel Başkanlığı'nın son başkanıyım. Şu anda Çalışma bakanlığı müşaviriyim. Ben aslında soru sormak değil de Yeliz Şanlı Atay hocam çok değerli katkılarda bulundu.

Toplu Sözleşmeli Hukuk İlkeleriyle ilişkin iki tane kavramdan bahsetti. Bir tanesi yasada geçen mevcut mevzuat fikirleri dikkate alınarak ibaresi ikincisi de

mali ve sosyal haklar ekonomisi. Esasen yani bu 6289 sayılı kanunun hem bakanlık öncesi hem bakanlıkta hem başbakanlıkta hem de meclis platformlarındaki bütün çalışmalara iştirak etmiş birisi olarak eğer uygun görürseniz soru değil de yani kısa kısa kısa. Evet. Kısa.

Evet. Şimdi mevcut mevzuat hükümeti dikkate alınaraktaki kasıt bizim kamu personel mevzuatı biraz karışık bir mevzuat ve statüler arasında geçişler çok fazla. Modüler bir sistem yok maalesef. Birleşik kaplar prensibi geçerli. Bir alanda yapılan şey başka yerleri de ilgilendiriyor.

Toplu sözleşme süreçleri de yaklaşık 20 gün devam ediyor ama ben 2002 yılından 2020 yılına kadar tüm toplu sözleşme ve görüşme süreçlerine katılmış birisi olarak söylüyorum. 20 gün 22 gün bütün müzakereler devam ettikten sonra bir gece bütün mevzuat yazılmaya çalışıyor. Ve ortaya koyacağımız mevzuat resmî gazette yayınlandığı andan itibaren icra kabiliyetine haiz olan bir mevzuat. Dolayısıyla, yani acaba yapılacak mevzuatta meclisin komisyon çalışmaları yok, başbakan ve kanunlar kararlar genel müdürlüğü aşaması yok, çeşitli sivil toplum kuruluşlarının katkısı yok. Acaba bu mevzuat yazılırken birtakım hatalar yapılabilir mi? Ya da istenmeyen sonuçlar, sosyal güvenlik sistemleri, statüler arası farklılıklara ilişkin bir takım şeyler ortaya çıkabilir mi?

Aynen şu renk de verilmiş, doğru da hatırlıyorum. Arabanın elektrik aksamını, motor aksamına, motor aksamını hareket aksamına aktaran bir sistem olmasın, araba olduğu gibi bir bütün olarak alınsın, nereye götürürsün tarzında bir yaklaşma dayanıyor. Birinci boyut bu. Zaten şöyle bir şeyle ilginizi çekmek isterim.

Anayasa referandumunun 2010 yılının Eylül ayında yapıldığı, fakat yasa 4 Nisan 2012 tarihinde, yani bir buçuk yıl sonra meclisten geçti. Dolayısıyla bir buçuk yıl boyunca bütün bu boyutlar tartışıldı. İkinci boyut, mali ve sosyal haklar. Evet, bu yazılırken de bu tartışıldı. Mesela izin meselesine baktığımızda, anayasa buna ekonomi ve sosyal haklar bölümünde dinlenme hakkı bağlamında düzenliyor.

Fakat biz mali ve sosyal hak derken kamu personel yasalarına baktığımızda işte diğer hakların hepsi düzenlendikten sonra mali ve sosyal haklar derken orada hangileri düzenleniyorsa bunların da benzerlerine dikkate alınabileceği bir öngörmüşür. Yani bir şahitliği arz etmek istedim.

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Teşekkür ediyorum. Bazen kanun koyucunun ya da yazarların neyi kast ederek hazırladıkları hiç önemli değil. Önemli olan metnin açık düzenlemesinin ifade ettiği anlamdır. Maddeyi yazarların kastettiklerinin aksine uygulanan çok kanun hükümleri gördüm. Ben bir sempozyumda konuşurken ya ben bunu yazdım onu değil şunu kastettim diye ifade eden de oldu. Vallahi neyi kastettin hiç önemli değil. Kanunlar objektif nesnel metindir.

Biz onları hukuk biliminin içerisinde değerlendirerek sonuçlandırırız. Burada da mali ve sosyal haklar diyor. Arkadaşlarım çok doğru söyledi. Sınırlarının çizilmesi lazım.

Mali hakların neyi tarif ettiğine ilişkin bir düzenleme olmadığı için bunu öğreti ve içtihatlar dolduracaktır. Evet. Teşekkür ediyorum. Sağ olun.

Soru: Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

İki sorum olacak. Yeliz Hoca ve Tufan Hocaya.

Yeliz hocam yanlış anlamadıysam size sunumumuzda toplu sözleşmeyi idare bir sözleşme olarak tanımladınız değil mi?

Prof. Dr. Yeliz Bozkurt GÜMRÜKÇÜOĞLU – İbn-i Haldun Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Yok, hayır. İdare bir sözleşme değil, düzenleme. Bu yönde bir görüşü var. Ona katılmadığını söyledim. Düzenleyici.

Soru: Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Tamam o zaman. İkincisi var. O da böyle kısa. Barajla ilgili bir sunum yaparken bir ifade kullandınız.

Eşit ilkesine aykırı katılıyorum karara dediniz. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın kararıyla ilgili. Peki, işçilerle ilgili biliyorsunuz yüze bir barajı var. Buna katılıyor musunuz?

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Şöyle baraja katılmama bir şey değil. Normatif hükme uyacaksınız. Hani sorunuz herhalde bu düzenleme isabetli mi?

Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Evet. Yani onu kastediyorum.

Söz Alan:

Tabii isabetli değil.

Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Eyvallah. O da isabetli değil o zaman.

Soru: Doç. Dr. Canan ERDOĞAN - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Ben öncelikle üç konuşmacıya da teşekkür ederek başlamak istiyorum. Ancak sorumu Gökhan Hoca'ya yönelteceğim.

Bir önceki oturumda da aslında Genel Başkan, yüzde bir ve yüzde iki barajı meselesine değinmişti. Şimdi burada siz, sosyal denge tazminatını ve sosyal denge

sözleşmesini sanki tamamen kurtarıcı bir çözüm yöntemiymiş gibi ifade ettiniz. Tabii belediyeler nezdinde bu yapılabilir. Bu bir çözüm; bununla ilgili farklı kararlar da var.

Ancak önümüzde şöyle bir mesele var: Talat Hoca da aslında değindi; Alman hukukundan hareketle belki bunu doğrudan toplu sözleşme sendikacılığına sıkıştırmamak gerekir. Fakat memur sendikacılığının en önemli handikaplarından biri de toplu sözleşmenin, sendika üyeliği olup olmadığına bakılmaksızın herkese uygulanmasıdır.

Üyelik aidatı yalnızca belirli bir kesimden alınıyor. Mesela bilmiyorum, burada kaç kişi sendika üyesidir; ama hepimiz toplu sözleşmeden faydalıyoruz.

Bu noktada sizin dayanışma aidatıyla ilgili görüşünüz nedir? Çünkü idare hukuku açısından düşündüğümüzde, “dayanışma aidatı gelsin” dediğimizde bunun statü hukukuna çok farklı etkileri olacaktır. Ancak özel hukuk bakış açısıyla baktığımızda, sanki bu da çözülmüş bir mesele gibi görünüyor. Yoksa niteliği itibarıyla daha ayrı, kendine özgü bir çözüm mü bulmak gerekir? Bu konudaki görüşünüzü merak ediyorum.

Çok teşekkür ederim.

Av. Muharrem ÖZKAYA - Onursal Danıştay Üyesi

Ben Gökhan hocama bir soru sormak istiyorum. Özellikle işçi sendikalarıyla ilgili olarak dayanışma aidatının şu sendikacılığa dolu etkisinden bahsettiniz ama Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı sonrası üyelik aidatıyla dayanışma aidatı açısına yararlanma yönü, geriye doğru yürümler açısından fark kaldığı için yani ortada bir fark kalmadığı için bir değişiklik ya da farklılık var mı? Evet, o Anayasa Mahkemesi kararları biliyorsunuz bu açıdan baktığımızda sendikacılar olarak belki de bizim çalışmamız gereken, mücadelede müzakere etmemiz gereken, düşündüğümüz gereken konu şu. Sendikacılar olarak dediğim, çünkü ben de bir işçi sendikası kurdum geçmişte, başkanlıkla yaptığım için biliyorum.

Avrupa Birliği ülkelerinde ve diğer OECD ülkelerinde toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışanların %90’ı toplu sözleşmeden yararlanıyor ama üyeler %20

seviyesinden. Dolayısıyla sendikacılık olarak örgütlenmeyle tüm çalışanların toplu sözleşmesinde yararlanmasına farklılığı rıza gösteren ya da bunun anlayışı gösteren alternatif çalışmaları yoğunlaşmamız gerekir diye düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Soru: Ali KÜÇÜKKÖSEN - Emekli Memur-Sen Başkanı

Sayın Başkan söz vermeyeceksiniz sandım. Daha önce sözlü olarak da talebimi ilettim.

Toplu Sözleşme Masası'nda emekliler de yer alıyor. Ama yasadan yerleri yok. 375/40 sayılı kanun hükmünde kararnameyle seyyanen zam hakları ellerinden alındı. Ne zaman? 2023 yılı Haziran ayı itibariyle bu hak ellerinde alındı. Yani az önce söylediğiniz gibi irade tek taraflı olarak kullanılmıştır. Öbür taraftan ikinci soru. Yani bu soruyla ilgili ne diyeceksiniz? Emekli Yargıtay üyesi Seyfettin Çilesiz önce TÜİK'e Siz nasıl enflasyon hesabı yapıyorsunuz, yargı önünde bir hesabını verin bırakalım diye, TÜİK'i mahkemeye verdi. Bu aynı bir boyut. Ama bizi ilgilendiren kısmı, emeklilerin seyyanen zam konusunu yargıya taşıdık.

Bireysel olarak tabii bir avukatla beraberinde hareket ediyorlar. Bu konuyla ilgili idare mahkemesine dava açtık. Mahkeme kararı ileriki bir tarihe erteledi. Bu konuyla ilgili de ne dersiniz? Merak ediyorum. Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Yalnız devam eden mahkeme kararları hakkında yorum yapılmıyor. Ama hocam akademik görüşünü söyler.

Söz Alan: Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Dairesi Başkanı

Sayın Başkanım, Yeliz hocamızın sunumlarında, toplu sözleşmenin bir idari işlem olup olmadığı tartışmasıyla ilgili olarak eksik düzenlemenin ne anlama geldiği sorulursa, bu soruyu Danıştay uygulaması yönünden cevaplamak isterim. Arka

sıradan soru soran arkadaşımızın ismini alamadım, Yeliz hocama 657 sayılı Kanun ile ilgili bir soru soruldu. Bu soruyu cevaplandıktan sonra, eldeki davalarla ilgili 12. Daire kararlarının ne yönde olduğunu açıklamak isterim. Buyurun, hocam şimdi siz devam ediniz lütfen.

Soru: Av. Ömer RAYLAZ - Eğitim Bir-Sen

Her toplu sözleşme de şöyle bir ifade ile başlıyor. Geçmiş kazanımların devam edeceğine dair. Bu ifadeden dolayı kafama şöyle bir şey takılıyor.

Geçmiş kazanımlarla ilgili böyle bir madde istenilmemiş olsa, geçmiş kazanımlar komple iptal mi olacak? Yoksa yeni kazanımlar her toplu sözleşme yapıldığında her şey sıfırlanıyor. Geçmiş kazanımlar böyle bir maddeyle korunup üstüne birikimli mi ilerliyor? Bunlarla ilişkin Serkan Bey'in toplu sözleşmenin hukuki niteliği ve kapsamı hakkında bir açıklama yapmasını talep ediyorum. Evet teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörü

Öncelikle, değerli tebliğ sahiplerine ayrı ayrı teşekkür etmek isterim. Gerçekten her biri son derece nitelikli ve ufuk açıcı sunumlardır.

Tebliğleri dinlerken aklıma şu husus geldi: Biz memur sendikacılığıyla 1992 yılından itibaren tanıştık. O tarihten bu yana sendikal haklara ve sendikal sorunlara ilişkin pek çok konuyu tartışıyoruz. Ancak dikkat çekici olan nokta, bu tartışmaların büyük ölçüde işçi sendikacılığı deneyimi üzerinden yürütülmüş olmasıdır.

Buna karşılık, 4688 sayılı Kanun incelendiğinde sanki ayrı bir sendikal evren oluşturulmuş izlenimi doğmaktadır. Farklı ilkeler, farklı kurumlar ve farklı işleyiş mekanizmaları üzerine kurulu, işçi sendikacılığından önemli ölçüde ayrışan bir yapı karşımıza çıkmaktadır.

Dikkatimi çeken husus şu oldu: Kamu görevlileri sendikalarının ileri sürdüğü taleplerin önemli bir kısmı, aslında işçi sendikaları bakımından hâlihazırda mevcut olan düzenlemelere benzemektedir. Başka bir ifadeyle, 4688 sayılı Kanun'da işçi

sendikacılığı alanındaki bazı kurum ve mekanizmalara yer verilmesi hâlinde, bugün tartışılan birçok sorunun da çözülebileceği düşünülebilir.

Bu çerçevede konuşmacılarımıza şu soruyu yöneltmek isterim: Kamu görevlileri sendikacılığı ile işçi sendikacılığı arasındaki bu ikili (dualist) yapının aşılması amacıyla, tüm sendikal örgütlenmeyi kapsayan tek bir Sendikalar Kanunu oluşturulması ve kamu görevlilerine özgü istisnai hususların ayrıca düzenlenmesi sizce mümkün ve uygun bir çözüm olur mu? Böyle bir model, bugün karşılaşılan yapısal sorunların çözümüne katkı sağlayabilir mi?

Teşekkür ederim

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Hocalarıma şimdi sırayla söz vereceğim. Ali Cengiz Hocam, hem görüş beyan edip hem ortaya herkesin görüşünü sorduğu konuşmacılara örgütlenme hakkı arasında İLO normlarına göre çalışanlar arasında ayırım yapılmaması gerekir. Biz aynı zamanda mali ve özlük haklar dışında sosyal haklarda da çalışanlar arasında ayırım yapılmaması gerektiği kanaatimdeyim. Yani aynı kurumda çalışan bir memurla işçinin izin süresinin, doğum izni veya ölüm halinde verilen mazeret izinlerinin farklı olmaması kanaatindeyim. Bu çalışan kavram içinde yani işçi de çalışan memur da çalışan olarak bu hakların eşit olması gerekir. Aynı müşterek çocukları ölüyor. Birinin beş gün ölüm izni, birine on gün ölüm izni veriliyor. Bu uygulama çok insani de değil. Dolayısıyla örgütlenme hakkının tek bir sendikalar kanun içerisinde toplanıp toplu sözleşme ya da toplu iş sözleşmesi bölümünde bazı farklılıklar yapılabileceğini ve bunun isabetli olabileceği ben kişisel görüşümü ifade etmiş olayım.

Şimdi sıraya göre konuşma sırasına göre buyurun.

Prof. Dr. Yeliz ŞANLI ATAY - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Teşekkür ederim. Çalışan değil mi? Hocam ilk defa duydum dedi. Şimdi en

genel anlamda çalışan tabii. Yani kamuda çalışanları dilerseñiz şöyle gruplandırabilirim. Kamu çalışanları ya da kamu personeli en geniş gruptur. Ama onu da iki ana kategoriye ayıralım. İdare ile arasındaki ilişkinin özel hukuk ilişkisi olduğu kamu çalışanları, eşittir işçiler, idare ile arasındaki ilişkinin idare hukuku kamu hukuku bağı olduğu çalışanlar, ama bunların ayrı bir adlandırması var, kamu görevlileri. Kamu görevleri de Anayasa'nın 128. maddesine göre memurlar ve diğerk kamu görevlerinden oluşuyor. Biz idare hukukunda memurlar ve diğerk kamu görevlerine, kamu görevleri diyoruz.

Kamu görevlerinin anayasa uyarınca kullandıkları hak da çalışma hakkı değıl, o sosyal ve ekonomik haklar arasında düzenleniyor. Çünkü tabi olduğu hukuki rejim farklı. Bir siyasi hak olan kamu hizmetine girme hakkı. Onun tabi olduğu hukuki rejim de farklı.

Yoksa en genel anlamda çalışan mı? Çalışan kategorisinin ayrı ve özel bir adı var.

Son derece önemli. İkincisi yasama organı acaba çıkardığı kanunla toplu sözleşmede yer alan hükümlerin aleyhine hüküm öngörebilir mi dediniz? Ya öngörmemesi iyi olur tabii.

Neticede, toplu sözleşme yapma hakkı mali ve sosyal haklar alanında tanınmış. Bu hak, anayasada yer alan bir sosyal hak. Ama neticede yasama yetkisi asli ve genel bir yetki. Zaten tersini söyleyecek olsa normlar hiyerarşisi içinde toplu sözleşmeye kanun üstünde değır tanımış oluruz.

Dolayısıyla olanaklı değıl. İkinci mesele. Ali Bey'in sorusuna geleyim. Konu bildiğim bir konu değıl.

Yani TÜİK'e açılan dava nedir? Dayanakları neler? Ne aşamada? Genel olarak haberlerden biliyorum ama değırlendirme yapabilecek düzeyde bir bilgim yok.

Onun için bir şey diyemiyorum. Bu seyyanen zam meselesinde 375'te düzenleme yapıldı. Sanki tek taraflılık iyi bir şey mi anlamında söylediniz bunu? Doğru mu anladım?

Orada yasa var artık. Yasa koyucunun iradesi eleştirilebilir, tartışılabilir. Ama 375 bir kanun hükmü kararname. Orada bir değışiklik yapılmış.

Yani ona ilişkin söyleyebileceğim ya da konunun içeriğine ilişkin söyleyebileceğim bir şey yok. Belki katılımcılar arasında vardır. İçeriği bilen onlar sayesinde ben de bilgilenmiş olurum. Peki. Şimdi bir başka mesele eksik düzenleme meselesi.

Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörü

Seyfettin Çilesi var.

Prof. Dr. Yeliz ŞANLI ATAY - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Haber düzeyinde var tabii ki o haberlerde çıkıyor. Ben de takip ediyorum. Ama bir elimde karar olmadan, dayanaklarını bilmeden karar içeriği hakkında konuşma yapamam. Şimdi eksik düzenleme yani kanunun kurala bağladığını öngördüğü bir konu varsa ve buna rağmen idare düzenleyici işleminde o konuyu kurala bağlamadıysa ya da açıkça eşitlik ilkesine aykırı biçimde bir kısım kamu görevlisini kapsam içine alırken bir kısmını kapsam dışında bıraktıysa buna eksik düzenleme diyebiliriz. Benim size sormak istediğim şey şuydu. Şimdi Danıştay'ın bazı kararlarında tabii tartışmalı bir durum yani olmayan bir düzenlemenin iptaline karar verilmiş oluyor ama belli ki pratik bir çözüm bulma yöntemi. Toplu sözleşme bağlamında acaba eksik düzenleme nedeniyle iptal kararı verdiğiniz bir durum oldu mu? Ben öyle bir karara rastlayamadım ama varsa kuşkusuz siz bilirsiniz.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Dairesi Başkanı

Hocam, Danıştay'ın ilk derece sıfatıyla baktığı ülke çapında uygulanan genel düzenleyici işlemlerin eksik düzenleme nedeniyle iptali istemiyle açılan ve dairemizde esas kaydı bulunan dosyada, ilk derece idare mahkemeleri gibi, biz de ilk inceleme yapıyoruz. Hangi maddenin ya da maddelerin iptali isteniyor ise, iddia edilen gerekçeleriyle birlikte bir değerlendirme yapıyoruz.

Daire olarak, dava dilekçeleri üzerinden karar veriyoruz. Bakılan ve eldeki dava, öncelikle ortada bir düzenleme olacak ve bu düzenlemelerde eksik olduğu iddia

edilen düzenlemenin hangi gerekçeler ile yer alması gerektiği hususları iddia edilecek. İddia edilen bu eksik düzenlemeye nasıl baktığımızı ve ne şekilde değerlendirdiğimizi anlatıyorum. İlgili Kanunlar ile daha önce verilmiş bir hak; örneğin Sağlık Bakanlığında çalışan doktorların ek gösterge, fazla mesai ücreti ve gece nöbeti gibi düzenlemelerde daha önce ve söz gelimi dermatologlara (+)80 puan verilirken şimdi (+20) puan verileceği düzenlenmiş ya da bu kadrodaki dermatolog ünvanlı doktorlara ek gösterge ödenmeyeceğine dair bir düzenlemeye yer verilmiş ise; bu tür davalar karşımıza eksik düzenlemenin iptali istemiyle geliyor. Bu nedenle; bir önceki mevcut düzenleme ile yeni düzenleme arasındaki hukuki sebeplerine bakarız. Bu nedenle birincisi, ilk düzenlemede yer alan bir kuralın yeni düzenlemede hiç yer almamış olması ya da aleyhe olacak şekilde düzenleme yapılmış olması hallerinde bu hususlar karşılaştırmalı (mukayeseli) olarak değerlendirilmesi sonucunda bir karar verilmektedir.

İkincisi, daha önce olmayan yeni bir düzenlemede, Bakanlar Kurulu Kararı, şimdi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni bir düzenleme yapılmamış ise, yeni çıkan düzenlemeyi Danıştay eksik düzenleme olarak nitelendirmez. Söz gelimi, kaymakam adaylarında yapılacak yazılı ve sözlü sınavlarda başvuru şartları arasında öğrenim yönünden üniversitelerin en az dört yıllık lisans eğitimi veya fakültelerin hukuk, kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye, sosyoloji, psikoloji bölümlerinden mezun olma şartı aranırken, bu şartlar arasında ‘felsefe’ bölümünün yer almaması nedeniyle, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ya da konuya ilişkin düzenlemenin yer aldığı yönetmeliğin ilgili maddesinin iptali istemiyle açılan davada, gerekli bilgi ve belgeler incelenir; gerekli görülmesi halinde, felsefe bölümüne ait ders sayısı ve müfredatına ilişkin bilgi ve belgeler ara kararı ile Yükseköğretim Kurulu Başkanlığından sorularak, ara kararına cevaben gönderilen bilgi ve belgeler de incelenerek dairece ulaşılabilecek sonuca göre davanın reddi veya iptali istenilen düzenlemenin eksik düzenleme nedeniyle iptali yönünde bir karar verilir.

Eksik düzenlemede kural, düzenleyici işlemin dayanağı olan kanun maddesini TBMM çıkarır. Danıştay yasa koyucu (TBMM) değildir. İlk derece mahkemesi sıfatıyla eldeki davaya bakan Danıştay Dairesi, Meclisinin öngörmediği, Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle de düzenlenmeyen bir kuralı/düzenlemeyi eksik düzenleme olarak nitelendiremez.

657 sayılı Kanun'un 4/B maddesine gelince. 657 sayılı Kanun'un "istihdam şekilleri" başlıklı 4. maddesinde, kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür düzenlemesiyle dört (4) istihdam şekline yer verilmiştir. 4/A memurlar; 4/B sözleşmeli personel; 4/C geçici personel ve 4/D işçiler. Bugün itibarıyla gelineen süreçte 4/C kaldırdığı için, 4/C yerine daha önce bir yıldan az süreli veya 6 aylık kısa süreli olan; örneğin, mevsimlik pancar işçisi, orman yangınıyla mücadele işçisi gibi çalışan işçiler daha sonra 5620 sayılı Kanun ile sürekli (daimi) işçi kadrolarına geçirilmiş oldular.

01/02/2018 tarihinde kabul edilen 08/03/2018 tarih ve 30354 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 7079 sayılı Kanun'un 17. maddesiyle, 657 sayılı Kanun'un 4/C maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 4/C de yer alan düzenlemelere, 4/B de yer verilmek suretiyle "sözleşmeli personel" statüsüne geçişleri sağlanmıştır.

7079 sayılı Kanun'un 18. maddesiyle, 657 sayılı Kanunu'na eklenen Geçici 43. madde ile kamu kurum ve kuruluşlarında 04/12/2017 tarihi itibarıyla kısmi süreli çalıştırılmakta olanlar ile (mülga) 4/C bendi kapsamında çalışmakta olanlar, 4/B kapsamında sözleşmeli personel olarak kurumlarınca geçirmeleri öngörülmüştür.

Ayrıca, 26/01/2023 tarih ve 32085 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 7433 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen Geçici 48. madde ile kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışmakta olanlardan, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla sözleşmesi devam eden, 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinde öngörülen "Genel Şartlar"ı taşıyanların, 30 gün içinde kurumlarına başvurmaları halinde memur kadrolarına atanma hakkı tanınmıştır.

Dr. Öğr. Üyesi Serkan Taylan KARAÇ - Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Sanıyorum şöyle bir soru vardı: Geçmişteki toplu sözleşme ile elde edilen kazanımların, yeni toplu sözleşme bakımından bir sınır teşkil edip etmeyeceği, doğru anladım değil mi?

Bu soruya olumsuz bir cevap vermek gerekiyor kanaatimce. Çünkü burada, bu noktada konuya ilişkin herhangi bir yasal düzenleme söz konusu değil. Yani önceki kazanımların bir sınır teşkil edeceği noktasında.

Fakat konuyla bağlantılı olabilecek, Profesör Doktor Nurşen Caniklioğlu'nun ifade ettiği ve toplu iş hukukunda da uygulama alanı bulan art etki meselesi, bence de farklı bir boyutuyla toplu sözleşmeler bakımından düşünülebilir. Nitekim sizin de bahsettiğiniz gibi uygulamada, bu etkiye yönelik toplu sözleşme içeriğine hüküm ekleniyor. Ancak bunun da yeni bir toplu sözleşme yapılıncaya kadar devam eden bir uygulama olduğunu gözden kaçırmamak gerekir.

Bu hususta bir yasal düzenleme yapılabilir. Ancak mevcut durum dikkate alındığında teorik açıdan, kolektif menfaat görüşmeleri ve menfaatlerin elde edilmesine yönelik adımlar bakımından toplu sözleşme süreçlerinin, her bir süreç özelinde en baştan yürütülmesi gerektiği kanaatindeyim. Bir toplu sözleşme süreci içerisinde elde edilen kazanımlar, belirli bir süre için toplu sözleşme ile güvence altına alınıyor. Önceki kazanımlar, doğal olarak, yeni toplu sözleşme süreci içerisinde müzakerede edilebilen, korunmasına ya da geliştirilmesine imkân tanınan konular arasındadır. Yeni döneme ilişkin toplu sözleşmede herhangi bir mali ya da sosyal hakka dair özel bir düzenleme yapılmadığında ise konuya ilişkin kanunda düzenleme varsa kanundaki düzenleme uygulama alanı bulacaktır.

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Teşekkür ediyorum. Burada konuyu daha da açıklayalım.

Memurlarda yasada düzenlenmese dahi, daha önceki toplu sözleşmede yer alan bir hüküm, yeni bir toplu sözleşme yapıldığında açıkça bu konu düzenlenmemiş ise kandırılmış mıdır?

Soru herhalde tam olarak bir şekilde anlaşılıyor. Hayır, kandırılmamıştır. Kaldırılması için barajı açıkça düzenleme yapılmalıdır.

Teşekkür ederim. Devam edelim.

Doç. Dr. Gökhan TÜRE - Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Şimdi öncelikle bu baraj meselesiyle ilgili o benim kendi şahsi görüşüm değil. Ben orada kanunların ruhundan hareketle bu sonuca varmaya çalıştım. 6356 diyor ki ben güçlü sendika istiyorum.

O zaman baraj mantıklı. 4688 istiyor ki hepsi eşit olsun. Benim için önemli olan şey istikrar. Güçlü olmalar önemli değil. Hatta dernek kuracakken sendika kursunlar.

Kanunun mantığı bu. O zaman baraj buraya uyuyor. Bana sorarsanız ben baraj olması gerektiğini düşünüyorum. Net söylemem gerekirse baraj olması gerektiğini düşünüyorum. Çünkü sendikanın içinin boşaltılmasının bir gereği yok. Dernek de kurulabilir. Bu şekilde düşünüyorum. Ama kanun mantığı bu olduğu için, kanun genel sistematığı bu olduğu için farklı bir şey söylememiz mümkün değil. Bunu anlatmaya çalışmıştım. Yoksa bu şekilde düşünüyorum.

Hocam, Sosyal Deney Sözleşmesi sorunuz için teşekkür ederim. Ben bunu biraz hızlı geçtik anlatırken. Ben sosyal deney sözleşmesinde şu anki sistemdeki sendikaların manevra yapabilecekleri biricik alan olduğunu düşünüyorum.

Bunu sadece bu arada şey için söylemiyorum. Kanundaki düzenleme üzerinden söylemiyorum.

Ben sosyal denge sözleşmesinin tüm kamu görevlilerinin yayılabileceğini düşünüyorum. Bir üniversitede de biz pekala sosyal denge sözleşmesi yapabilmeliyiz ve gerçekten de sosyal denge tazminatı alabilmeliyiz.

Ama bu zorunlu tahkimin dışında kaldığı için aslında toplum sözleşme sistemini de dışında bırakıyor. Kanun temel mantığına uymuyor. Dolayısıyla eğer bir sendika bunu yapabiliyorsa, o zaman da dayanışma aidatı almanın meşruiyeti sağlanmış olur diye düşünüyorum. Dolayısıyla burada bir dayanışma aidatı, daha doğrusu sosyal denge tazminatı aidatı getirilebilir diye düşünüyorum.

Ayrıca sosyal denge sözleşmesiyle biz aslında yekpare olan kamu gücünü parçalara bölmüş olup daha adil bir pazarlığa yönlendirmiş de olabiliriz. Ve ben aslında bunun çalışılması gerektiğini, bir sonraki toplu sözleşmede, aslında Memur-Sen'in

tekliflerinde var, kamu görevlerinin genelinden yönelik bir sosyal denge sözleşmesi hükmünün olmasını, Ve sendikacılığın aslında buradan ilerlemesinin mümkün olduğunu düşünüyorum. Yoksa bu sistemle tamamen tıkanmış durumdayız, ilerleme şansımız yok. Çok teşekkür ederim kendime açıklama fırsatı sunduğunuz için. Bir sonraki soru üyelik aidatıyla dayanışma aidatıydı.

Onunla ilgili şunu söyleyeyim, evet eskisi kadar artık şey değil, aralarında çok büyük bir dengesizlik yok ama halen dayanışma aidatının miktarı hem negatif sendika özgürlüğünü hem de diğer sendikaların kolektif sendika özgürlüğünü ihlal ediyor. Çünkü neden ihlal ediyor? Siz bir sendika üye olduğunuzda sadece TİS'ten yararlanmazsınız. Sendikanın diğer faaliyetlerinden de yararlanırsınız. Dolayısıyla ben aynı nakde ödemeyi yapacaksam, dayanışma haydata ödemek yerine sendikaya üye olmayı tercih edebilirim. Bunu İsviçre'den almıştık demiştik. İsviçre'de açıkça kanunda şu miktar olacak diye bir düzenleme yok.

Ama genel olarak kabul, 2 bölü 3'ü aşıyorsa yani eski 2822'deki gibi bir durumları var. 3'te 2'den fazla olursa dayanışma aidatını, üyelik aidatının bunun geçersiz olduğunu kabul ediyorlar. Çünkü burada aslında siz bir sözleşme zorunluluğu getirmiş olursunuz. Dolayısıyla eskisi kadar aralarında büyük bir diferans yok ama halen dayanışma aidatının bu güçlü sendikacılığa hizmet eden yönü devam etmekte. Bunu da söylemiş olayım. Tekli sendikalar kanunu çıkarmak mümkün mü?

Sayın Hocam şu anda sistem çok farklı belirlenmiş. Yani birisi tamamen sendikaların kendi başarısına bırakılmış. Diğerinde ise istikrarın korunması amaçlanıyor. Hani her tek yılda masaya oturulsun ve bir sözleşme yapılmış olsun.

Hani eğer muradı buysa kanun koyucunun çok mümkün görünmüyor ama her ikisi de aynı. Anayasa maddeli bir de çalışanlar için veriliyor. Dolayısıyla yapılması gerekenin bu olması gerektiğini düşünüyorum. Fakat şu anki durumda çok mümkün görünmüyor, diye bir yorum yapmış olayı tek bir sendikalar kanunu için.

**Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Rektörü**

Şimdi üniversitelerde de sosyal denge sözleşmesi yapılabilir dediniz ama, şu anda

bu mümkün değil. Üniversite olarak bizlerin ödemeyi hangi kalemden yaptığımız belli, bu kalem olmadan nasıl ödeme yapacağız?

Doç. Dr. Gökhan TÜRE - Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Aslında temel derdim kurumsallaşması. Orada şunu demeye çalıştım, bir sonraki toplu sözleşmede biz genele yönelik, genel hizmetler kolunda, genel yönetimler hizmet mi? kolunda Söyleyeyim sosyal denge sözleşmesi var ve çok uzun zamandır da var. Kanun önce de var. Bir sonraki toplu sözleşme de olursa ve mavi disiplin de sağlanırsa yani yer yönünden yerel yöntemine de yapılıyorsa bir üniversitede...

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Memur, kamu görevlileri sendikalarıyla masaya oturuyor ve onların belirledikleri kural, emekliler olarak bizim maaşımızı belirliyor. Bu nedenle burada birincisi örgütlenme hakkı olarak anayasa ve uluslararası sözleşmeler olarak masada bizim ya yer almamız ya da bize de benzer bir şekilde emeklilik maaşının belirlenmesinde toplu sözleşme gibi imkanın tanınması gerekir.

Aksine düzenlenme hem eşitliği ilkesine hem insan haklarına aydınlık teşkil ediyor demeye çalıştı. Ben kendilerine katılıyorum. Teşekkür ederim. Evet değerli katılımcılar güzel bir programın sonuna geldik.

Bu zamana kadar dikkatle dinlediğiniz için hepinize teşekkür ediyorum. Hem tebliğ sunan hem katkı sunan, hem de dinleyen herkese ayrı ayrı çok teşekkür ediyorum.

4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI
VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU
YARGI KARARLARI VE HUKUKİ TARTIŞMALAR
-II-

DÖRDÜNCÜ OTURUM:
TOPLU SÖZLEŞME
UYUŞMAZLIKLARI
VE ÇÖZÜM YOLLARI

Soner Can TUFANOĞLU*

Oturum Başkanı

Evet kıymetli Genel Başkanım. Sayın Rektörüm, yargı camiamızın çok değerli hakimleri, akademisyenlerimiz kıymetli. Hepinizi saygıyla, sevgiyle selamlıyorum. Sempozyumun ikinci günündeyiz. Dördüncü oturumu inşallah gerçekleştireceğiz. Oturumumuzun başlığı Toplu Sözleşme Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları. Çok değerli hocalarımız var. Müşavirlerimiz var. Ben kısaca giriş yapmak istiyorum. Aslında dünden beri tartışıyoruz. Üç oturum geçirdik. 4688 sayılı Kanun'un problemli alanları var. Değişmesi gereken noktaları var. Sempozyumumuzun amacı da bu zaten. Bence en doğru noktada. Uyuşmazlıkların çözüm yolları ve alternatifleri nelerdir? İnşallah bugün bu oturumda bunlarla ilgili fikirlerimizi dile getireceğiz.

Genel Başkanımızın konuşmasında da ifade ettiği gibi 8. Dönem Toplu Sözleşme sürecini geçirdik. Toplu sözleşme süreçlerinin dördü mutabakat ile sonuçlandı. Dördü Hakem Kurulu'na gitti. Dördün ikisi de kısmi mutabakat ile sonuçlandı. Hepinizin malumu olduğu üzere 8. Dönem Toplu Sözleşmesi Hakem Kurulu'na gitti. Öncelikle hakem kurulunun aritmetik yapısı ile ilgili ciddi sorunlarımız var. Bir önceki oturumda, sanırım Gökhan hocaydı, aritmetik yapısını gösterdi. Biz ona altıya beş diyoruz. Dolayısıyla kararlar çok sağlıklı çıkmıyor. Diğer taraftan bakıldığında bu süreç beş gün ile sınırlı. Dört milyonu aktif kamu görevlisi ve iki buçuk milyonu emekli kamu görevlisini ilgilendiren belkide yüzlerce maddeyi beş gün içerisinde görüşemey çalışıyoruz. Ben bir önceki dönemde hakem kurulu üyesiydim. Aynı zamanda oradaki yapıyı da biliyorum. Dolayısıyla çok sorunlu, sıkıntılı bir alan ki bu dönem ilk defa bir şey gerçekleşti. İşveren hakeme gitti. Bu olmayacak bir şey. Orada da ciddi boşluklar var. Dolayısıyla bunları bugün masaya yatıracağız. Ben sözü ilk konuşmacımız olan Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi Doç. Dr. Canan Erdoğan'a sözü bırakmak istiyorum. Buyurun hocam söz sizde. Konuşmacılarımıza yirmi dakika süre verelim.

* Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

TOPLU SÖZLEŞME UYUŞMAZLIKLARININ BARIŞÇIL ÇÖZÜMÜ

Canan ERDOĞAN*

GİRİŞ

Kamu görevlilerinin sendikal hakları ve toplu pazarlık süreçleri, Türkiye’de uzun yıllar boyunca anayasal ve yasal düzeyde sınırlı bir çerçeve içinde ele alınmıştır. 2010 Anayasa değişikliği ile birlikte kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınması, bu alanda önemli bir dönüm noktası teşkil etmiş; ancak bu hakkın nasıl kullanılacağı, hangi sınırlar içinde uygulanacağı ve uyuşmazlıkların nasıl çözümleneceği soruları, güncelliğini koruyan yapısal tartışmalar olarak varlığını sürdürmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, kamu görevlileri bakımından toplu sözleşme sürecini ayrıntılı biçimde düzenlemiş olmakla birlikte, bu düzenleme gerek kapsamı gerekse öngördüğü yöntemler itibarıyla 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda düzenlenen toplu iş sözleşmesi rejiminden önemli ölçüde ayrılmaktadır. Kamu görevlilerinin statü hukukuna tabi olmaları, grev hakkının tanınmamış olması ve uyuşmazlıkların zorunlu tahkim yoluyla çözümlenmesi, bu farklılığın temel unsurlarını oluşturmaktadır.

Bu çalışma, kamu görevlileri toplu sözleşme sürecini yalnızca normatif çerçevesiyle değil, uygulamada ortaya çıkan sorunlar ve yargı kararları ışığında ele almayı amaçlamaktadır. Özellikle toplu sözleşmenin anlaşma ile sonuçlanması halinde dahi yaşanan uygulama sorunları ile anlaşmazlık halinde devreye giren Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun yapısı ve işleyişi, çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Zira uygulama göstermektedir ki, toplu sözleşmenin imzalanmış olması, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının güvence altına alındığı anlamına gelmemekte; aksine yeni hukuki tartışmaları beraberinde getirmektedir.

* Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Ana Bilim Dalı, ORCID: 0000-0002-5656-5655, e-posta: cananerdogan@aybu.edu.tr.

Bu bağlamda çalışmada; ilk olarak 4688 sayılı Kanun çerçevesinde toplu sözleşme sürecinin aşamaları ortaya konulmakta, ardından toplu sözleşmenin anlaşma ile sonuçlanması halinde karşılaşılan yapısal ve yargısal sorunlar ele alınmaktadır. Devamında, zorunlu tahkim aşamasını temsil eden Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun hukuki konumu, oluşumu, çalışma süresi ve kararlarının niteliği eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Son olarak ise, kamu görevlileri bakımından toplu sözleşmenin ard etkisinin bulunup bulunmadığı sorusu, kanunilik ilkesi ve idare hukuku perspektifinden incelenmektedir.

Çalışmanın amacı, kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminin mevcut haliyle barışçıl bir uyuşmazlık çözüm mekanizması sunup sunmadığını sorgulamak ve mevcut yapının iyileştirilmesine yönelik hukuki değerlendirmeler ortaya koymaktır.

I. 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU ÇERÇEVESİNDE TOPLU SÖZLEŞME SÜRECİ

Toplu sözleşme süreci, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde merkezi bir role sahiptir. Ancak bu sürecin işleyişi, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nunda düzenlenmiş olan toplu iş sözleşmesi mekanizmalarından önemli ölçüde farklıdır. Bunun temel nedeni, kamu görevlilerinin statü hukukuna tabi olmaları ve toplu sözleşmenin yalnızca belirli bir çerçeveye içinde tanınmış olmasıdır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda toplu sözleşme süreci; **üye sayılarının tespiti, temsilcilerin belirlenmesi, toplu görüşme tekliflerinin hazırlanması, görüşmelerin yapılması ve sürecin anlaşma veya anlaşmazlıkla sonuçlanması** olmak üzere aşamalı bir yapı içerisinde düzenlenmiştir.

1. Üye Sayısının Tespiti

Toplu sözleşme sürecinin ilk ve belirleyici aşaması, sendika ve konfederasyonların üye sayılarının tespiti. 4688 sayılı Kanun'un 30. maddesi uyarınca bu tespit,

her yıl **15 Mayıs tarihi itibarıyla** yapılmaktadır.¹ İlgili maddeye göre kurum düzeyinde yapılan tespit toplantılarına; kurumun işveren vekili, mali işler yetkilisi ve ilgili hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikaların temsilcileri katılmaktadır. Bu toplantıda, kamu görevlilerinin toplam sayısı ile sendika üyelik kesintisi yapılan personelin sendikalara göre dağılımı belirlenmekte ve tutanak altına alınmaktadır. Daha sonra bu tutanaklar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na gönderilmekte; Bakanlık, hizmet kolları ve konfederasyonlar itibarıyla üye sayılarını tespit ederek sonuçları **Temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır.**

2. Temsilcilerin Belirlenmesi

Üye sayılarının kesinleşmesinin ardından, toplu sözleşme görüşmelerine katılacak taraf temsilcileri belirlenmektedir. Kamu görevlileri adına toplu sözleşmeye katılan **Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti**, Kanun'un 29. maddesinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Heyet; en fazla üyeye sahip konfederasyonun belirlediği başkan, her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip sendikanın temsilcileri ve ilk üç sıradaki konfederasyonların belirlediği temsilcilerden oluşmakta ve toplamda on beş **(15) üyeden** meydana gelmektedir.

Bu temsilcilerin, toplu sözleşme görüşmelerinin başlayacağı tarihten **en az on beş (15) gün önce** Devlet Personel Başkanlığına (şu an Çalışma Genel Müdürlüğü) bildirilmesi gerekmektedir. Burada dikkat çeken nokta, konfederasyonların sürece doğrudan taraf olarak dahil edilmesidir. Bu yönüyle sistem, 6356 sayılı Kanun'daki işçi sendikaları sisteminden ayrılmaktadır.

3. Toplu Görüşme Tekliflerinin Hazırlanması

Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin temsilcilerinin belirlenmesinin ardından toplu sözleşme sürecinde bir sonraki aşama, toplu görüşme tekliflerinin hazırlanmasıdır. Kamu görevlilerinin geneline ilişkin teklifler, Kamu Görevlileri

1 Ayrıntılı açıklama için bkz. Erdoğan, Canan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, Ankara 2022, s.164-165; Erdoğan, Canan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 74 (2), 2025, s.950 vd.

Sendikaları Heyeti'nin konfederasyon temsilcileri tarafından; hizmet kollarına özgü teklifler ise ilgili sendika temsilcileri tarafından hazırlanır (m.31/2). Bu teklifler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlamasından **en az bir hafta önce** Kamu İşveren Heyeti'ne sunulmak üzere Devlet Personel Başkanlığına (şu an Çalışma Genel Müdürlüğü) iletilir. Görüşmelerin başlangıcında taraflar, bu talepler üzerinden genel ve hizmet koluna ilişkin gündemi birlikte belirlerler.

4. Görüşmelerin Yapılması

Toplu sözleşme görüşmeleri, **Ağustos ayının ilk iş günü** başlamakta ve en geç ayın son iş günü tamamlanmaktadır. Kanun uyarınca görüşme yeri, **Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından** belirlenmektedir. Bu düzenleme, taraflar arası eşitlik ilkesini zedeleyen bir görünüm arz etmektedir(m.31/4-5).² Nitekim toplu iş sözleşmesi görüşme yerinin taraflarca birlikte belirlenmesi esası benimsenmiştir. Zira 6356 sayılı STİSK m.47 uyarınca, «*Çağrının karşı tarafa tebliğ edildiği tarihten itibaren altı iş günü içinde taraflar toplu görüşmenin yer, gün ve saatini aralarında anlaşarak belirler ve bunu görevli makama yazı ile bildirir. Anlaşmaya varılmazsa, taraflardan birinin başvurusu üzerine, yapılacak ilk toplantının yeri, günü ve saati görevli makamca derhâl belirlenir ve taraflara bildirilir.*». Ancak kamu görevlileri bakımından ise görüşme yerinin tek tarafı olarak işveren tarafından belirlenmesi, toplu pazarlık kültürüyle bağdaşmamaktadır. Toplu pazarlık sürecinde olması beklenen tarafların ilk aşamadan itibaren eşit olduklarının kabul edilmeleri ve sürecin buna göre işlenmesidir.

4688 sayılı Kanun m.31'de de belirtildiği üzere, toplu sözleşmeye ilişkin tüm pazarlık süreci Ağustos ayı ile sınırlı olarak düzenlenmiştir. Bu husus da doktrin ve uygulama açısından haklı olarak eleştirilmektedir. Zira otuz (30) günlük bir süre içinde hem genel kamu görevlilerini hem de hizmet kollarını ilgilendiren son derece kapsamlı mali ve sosyal haklar müzakere edilmektedir. Oysa bu süreç, yaklaşık 6.5 - 7 milyon **kamu görevlisi ve emekliyi** doğrudan etkilemektedir. Her ne kadar toplu görüşme süresi Ağustos ayı ile sınırlandırılrsa ve otuz gün olarak belirtilse de uygulamada sürecin daha kısa olduğu ifade edilmelidir. Örneğin, 8. Dönem Toplu Sözleşme için süreç

2 Eğin, Raşit, Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişi ve Tarafları İtibariyle Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?, s.50; Erdoğan, Toplu Sözleşme Süreci, s.953.

1 Ağustos'ta başlamış ve 19 Ağustos tarihinde anlaşmama şeklinde sonuçlandırıldı. 22 Ağustos tarihinde Kamu İşveren Heyeti, Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurdu ve Hakem Kurulu Kararı 27 Ağustos tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Görüldüğü gibi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ile Kamu İşveren Heyetinin toplu pazarlık süreci sadece on dokuz (19) gün içerisinde tamamlanmıştır.

Yıllar	Personel Gideri	Sos. Güv. Katkısı	Toplam Pers. Gid.	Bütçe	Pers. Gid./ Bütçe	T. Pers. Gid/ Bütçe
2017	162.638.925	27.138.075	189.777.000	645.124.278	%25,21	%29,41
2018	183.127.279	30.792.221	213.919.500	762.753.272	%24,00	%28,04
2019	247.302.546	43.375.018	290.677.564	960.975.683	%25,73	%30,24
2020	282.488.235	48.119.765	330.608.000	1.095.461.069	%25,78	%30,18
2021	326.632.540	54.527.460	381.160.000	1.346.138.654	%24,26	%28,31
2022	484.781.285	69.146.843	553.928.128	1.750.957.322	%27,68	%31,64

Bununla birlikte merkezi yönetim bütçesi içerisinde ciddi bir kalem olan kamu personel giderleri hakkında tasarruf edildiği bir süreçten bahsedilmektedir. Hem kapsadığı kişi sayısı hem de bütçe miktarı dikkate alındığında otuz günlük sürenin yetersiz ve konuya ilişkin düzenleme ihtiyacını ortaya koymaktadır. Buna karşılık, 6356 sayılı STİSK kapsamında toplu iş sözleşmesi görüşmeleri için tanınan süre **60 gün olarak düzenlenmiştir (m.47/3)**. Bu süreye ayrıca **15 gün arabuluculuk süresi de eklenmektedir**.

5. Görüşmelerin Tamamlanması: Anlaşma veya Anlaşmazlık

Toplu sözleşme süreci, ya tarafların anlaşmasıyla toplu sözleşmenin imzalanması ya da anlaşmazlıkla sonuçlanması halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulması ile sona ermektedir. Hiç şüphesiz toplu pazarlıklar için arzu edilen tarafların kendi talepleri doğrultusunda anlaşma sağlanarak süresin tamamlanmasıdır. Anlaşma sağlanması halinde, toplu sözleşme Resmî Gazete'de yayımlanarak

3 Tablo için bkz. Polat, Enes, Toplu Sözleşmenin Süresi, İşleyişi Tarafları ve İmza Yetkisi, 4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı, s.202.

yürürlüğe girer. Anlaşma sağlanamaması halinde ise süreç, zorunlu tahkim niteliğindeki **Kamu Görevlileri Hakem Kurulu** önüne taşınmaktadır. Bu noktada artık tarafların müzakere alanı tamamen sona ermekte ve toplu sözleşme, Kurul tarafından nihai olarak belirlenmektedir. Şimdiye kadar imzalanan 8 toplu sözleşme toplamda dört anlaşma ve dört anlaşmama şeklinde sonuçlanmıştır.

II. TOPLU SÖZLEŞME SÜRECİNİN ANLAŞMA İLE SONUÇLANMASI HALİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Toplu sözleşme sürecinin tarafların anlaşmasıyla sonuçlanması, teorik olarak kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları bakımından hukuki güvenliğin sağlandığı izlenimini vermektedir. Ancak uygulamada, toplu sözleşmenin anlaşma ile sonuçlanmış olması, bu hakların otomatik, doğrudan ve eksiksiz biçimde hayata geçirildiği anlamına gelmemektedir. Aksine, yargı kararları, anlaşma ile sonuçlanan toplu sözleşmelerin uygulanmasında ciddi yapısal sorunların bulunduğunu göstermektedir.

İlk olarak toplu sözleşmelerin uygulamasına ilişkin bir tereddüt meydana geldiğinde, idare hukukunun kuralları gereği yorum davası imkânı bulunmamaktadır. Buna yönelik olarak toplu sözleşmelere bir madde eklenmekte ve tereddüt ya da yönlendirme ihtiyacı söz konusu olduğunda hangi kurumların görevli ve yetkili olduğu belirtilmektedir. Örneğin, 8. Dönem Toplu Sözleşme m.3/2'de «....ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, ÇSGB, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı görevli ve yetkilidir.» hükmüne yer verilmiştir. Görüldüğü üzere, toplu sözleşmenin uygulanmasına yönelik bir yorum ihtiyacı olduğunda, neredeyse sözleşmenin tarafı olan kamu tarafına yetki verilmektedir. Bu noktada uygulamadaki sorunların ortadan kaldırılması amacıyla, yeni bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç vardır. Bu kapsamda toplu sözleşme uygulamasına özel bir yorum davası imkânı getirilmesi de bir çözüm olarak düşünülebilir.

Diğer sorun ise toplu sözleşme hükmü olarak düzenlenen bazı hakların elde edilebilmesi için idareden talepte bulunulmasına rağmen bunun zımnen ya da doğrudan reddedilmesi neticesinde iptal davalarına konu olmasıdır. Örneğin, Ankara 22. İdare Mahkemesi önüne gelen bir olayda Ankara Devlet Tiyatrosu'nda sahne ışıkçısı

olarak görev yapan davacı, 6. ve 7. Dönem Toplu Sözleşme hükümleri uyarınca hak kazandığını ileri sürdüğü koruyucu giyim malzemelerinin kendisine verilmesi talebiyle idareye başvurmuştur. Başvurunun zımnen reddedilmesi üzerine dava açılmıştır.⁴ Mahkeme, «*koruyucu giyim malzemesinin hangi standartlarda olacağı ve hangi personele verileceğine yönelik usul ve esaslara ilişkin yetkili sendika ve kurum arasında bir belirleme yapılması ve davacının durumunun da bu belirleme kapsamında değerlendirilmesi gerektiği açık olup, ilgili hüküm gereğince bir belirleme yapılmaksızın davacının koruyucu giyim malzeme talebinin zımnen reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır*».

Bir diğer kararda ise, Bursa İdare Mahkemesi önüne gelen uyuşmazlıkta davacı sendika, yine 6. Dönem Toplu Sözleşme hükmüne dayanarak AFAD personelinin ücretsiz toplu taşıma hakkından yararlanması gerektiğini ileri sürmüştür.⁵ Mahkeme davayı reddetmiş ve toplu sözleşmenin “kanun hükmünde” olmasının, onun kanunla aynı normatif düzeyde olduğu anlamına gelmeyeceğini vurgulamıştır. 4736 sayılı Kanun’da açıkça düzenlenmeyen bir muafiyetin, yalnızca toplu sözleşme hükmüyle getirilemeyeceği ifade edilmiştir. Mahkemeye göre toplu sözleşme, kanunu değiştiren veya kanuna aykırı yeni bir hak yaratan bir norm değildir. Buna ilişkin olarak da, “*toplu sözleşmenin kanun niteliğinde kural koymasının, kanunu değiştirmesi ya da yürürlükten kaldırması olarak algılanamayacağı, buna göre 4736 sayılı Kanunda yer almayan bir düzenlemeye toplu sözleşmede yer verilmek suretiyle uygulama imkanı getirilmesine hukuken olanak bulunmadığı anlaşıldığından, davacı tarafın bu iddiası yerinde görülmemiştir*» ifadelerine yer verilmiştir. Daha sonra aynı uyuşmazlık Bursa Bölge İdare Mahkemesi önüne getirilmiş ve mahkeme, «*5348 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla da Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının taşra teşkilatında istihdam edilen, arama kurtarma hizmetlerinde görev alan resmi üniformalı arama ve kurtarma teknisyeni, afet ve acil durum arama ve kurtarma birlik personeli ile il afet ve acil durum arama ve kurtarma ekibi personelinin belediye bünyesinde yapılan toplu taşıma hizmetlerinden yararlanma da 31.12.2023 tarihine kadar muaf tutulduğu hususunun düzenlendiği görülmüştür*», ifadelerine yer vererek ilk derece mahkemesinin davayı reddeden kararını kaldırmış; dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir. İlgili karara ilişkin

4 Ankara 22. İdare Mahkemesi, E.2024/1506, K.2025/427, www.lexpera.com.

5 Bursa 3. İdare Mahkemesi, E.2022/986, K.2023/94, www.lexpera.com.

olarak kanunda ve toplu sözleşme arasındaki ilişkiye değinmekte fayda vardır. Zira ilk derece mahkemesi, kanunda düzenlenmeyen bir muafiyet hakkının toplu sözleşme ile getirilemeyeceği gerekçesiyle davayı reddetmiştir.

Ancak toplu sözleşme hakkı, kural olarak kanunla düzenlenen bir alanın Anayasal bir istisna ile toplu sözleşmelere bırakılması hususudur. Doktrinde de ifade edildiği gibi, kanunda düzenlenmemiş bir hak, toplu sözleşmede yeni bir hak olarak düzenlenebilir.⁶ Örneğin, personele servis imkânı sağlanması, yeni bir hak tesisi niteliğindedir. Bununla birlikte toplu sözleşmede bir hakkın somutlaştırılması da söz konusu olabilir. Örneğin, anayasada düzenlenmiş olan ailenin korunması ve çocuk hakları (m.41/2), kurumlara kreş açma zorunluluğu şeklinde ortaya konulabilir. Ancak bu düzenlemeler kanundaki sınırlamalar dikkate alınarak yapılmalıdır, buna göre toplu sözleşme ile kanunun değiştirilmesi ya da yürürlükten kaldırılması mümkün olmamalıdır.⁷

III. ZORUNLU TAHKİM AŞAMASI: KAMU GÖREVLİLERİ HAKEM KURULU

Toplu sözleşme sürecinin anlaşma ile sonuçlanamaması halinde, mücadeleci çözüm yöntemlerine izin verilmediği için anlaşmazlık zorunlu tahkim kurumuyla çözümlenmektedir. Hukukumuzda toplu sözleşme uyuşmazlıklarında yetkili olan tek kurul, Kamu Görevlileri Hakem Kuruludur. Bu yönüyle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminin nihai aktörü konumundadır.

Ancak Kurulun hem oluşumu hem çalışma usulü hem de karar alma süresi, toplu pazarlık hakkının özü ve taraflar arası denge açısından ciddi tartışmaları beraberinde getirmektedir.

A. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Hukuki Konumu

4688 sayılı Kanun uyarınca Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, tarafların toplu sözleşme görüşmelerinde anlaşamaması halinde devreye girmekte ve Kurul

6 Şanlı Atay, Yeliz, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi, Ankara 2021, s.141 vd.; Arıcı, Kadir, Toplu Sözleşme ile Kanun Değiştirilmesi: İLK SAN Örneği, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi XVIII, no.3-4 (2014), s.11.

7 Arıcı, İLK SAN Örneği, s.12.

tarafından verilen karar, toplu sözleşme hükmünde kabul edilmektedir.⁸ Bu yönüyle Kurul, yalnızca bir uyuşmazlık çözüm organı değil; aynı zamanda kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını doğrudan belirleyen normatif bir mercidir.

Ancak bu sistem, kamu görevlileri bakımından toplu pazarlık hakkının grev hakkı ile desteklenmemesi nedeniyle, Hakem Kurulu'nu fiilen tek ve zorunlu karar organı haline getirmektedir.

B. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun Yapısı

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na yönelik getirilen en önemli eleştiri kurulun yapısı ve oluşumuna yöneliktir.⁹

4688 sayılı Kanun m.34 uyarınca, «Kamu Görevlileri Hakem Kurulu her toplu sözleşme dönemi için;

a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye,¹⁰

b) Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye,

c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,

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

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

⁸ Erdoğan, s.160.

⁹ Erdoğan, s.160.

¹⁰ Başkanın Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği gibi tarafsız bir kişi olabileceği yönünde bkz. Arıcı, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, s.217.

olmak üzere on bir üyeden oluşur». (m.34). Esasında madde metninden de anlaşıldığı üzere, Kurul üyelerinin yedi (7) tanesi doğrudan ya da dolaylı olarak Cumhurbaşkanlığı tarafından seçilmektedir. Bu yapı, Kurulun idareden ve yürütmeden bağımsızlığı konusunda ciddi soru işaretleri doğurmaktadır.¹¹ Toplu sözleşmenin taraflarından biri olan kamu işverenin, Kurulun oluşumunda bu denli belirleyici olması, taraflar arası eşitlik ilkesini zedelemektedir.

Toplu iş sözleşmelerinin çözümlenmesinde bazı hallerde başvurulması gereken ve zorunlu tahkim kurulu olan Yüksek Hakem Kurulu ile karşılaştırıldığında bu sorun daha da belirgin hale gelmektedir. 6356 sayılı Kanun m.54'te düzenlenen Kurulun yapısına ilişkin hüküm şu şekildedir: "Yüksek Hakem Kurulu, Yargıtayın bu Kanundan doğan uyuşmazlıklara bakmakla görevli dairelerinin başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olanın başkanlığında;

a) Cumhurbaşkanınca, bakanlıklar bünyesi dışında, işçi veya işveren kuruluşları ile hiçbir şekilde bağlantısı bulunmayan ve siyasi parti organlarında görevli olmayan, ekonomi, işletme, sosyal politika veya iş hukuku konularında bilgi ve tecrübe sahibi olanlar arasından seçilecek bir üye,

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

c) Bakanlık Çalışma Genel Müdürü,

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

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

Görüldüğü üzere, 6356 sayılı Kanun kapsamında Yüksek Hakem Kurulu'nda, işçi ve işveren taraflarının temsiline daha dengeli bir yapı öngörülmektedir.

Kurulun oluşmasındaki eleştirilen asıl nedeni kendini Kurul Kararlarında göstermektedir.

11 Başbuğ, Toplu Sözleşme Hakkı, s.156-158; Tutar, Kürşat, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun Yapısına Yönelik Değerlendirme, S.31, Nisan-Mayıs-Haziran 2015, s.57; Erdoğan, s.161; Erdoğan, Toplu Sözleşme Süreci, s.959.

Sözleşme Tarihi	TİS Kapladığı Tarih	Memur Sendikalarının Talepleri (Memur-Sen*)	Kamu İşveren Heyetinin Talepleri	Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun Kararları
29.05.2012	01.01.2012 31.12.2013	1.1.2012: % 16 1.1.2013 % 14	2012 ilk altı ay % 3,5 2012 ikinci altı ay % 4 2013 ilk altı ay % 3 2013 ikinci altı ay % 3	2012 ilk altı ay % 4 2012 ikinci altı ay % 4 2013 ilk altı ay % 3 2013 ikinci altı ay % 3
18.08.2013	01.01.2014 31.12.2015	2014 ilk altı ay % 6 2014 ikinci altı ay % 6 2015 ilk altı ay % 6 2015 ikinci altı ay % 6	2014 ilk altı ay % 3 2014 ikinci altı ay % 3 2015 ilk altı ay % 3 2015 ikinci altı ay % 3 İkinci teklif : 2014 yılında 100 TL brüt artış, 2015 Ocak ve Temmuz aylarında % 3+3 oranında artış yapılması	2014 yılında memurun taban aylığına 175 TL, 2015 yılının her iki dönemi için % 3+3 ve enflasyon farkı oranında zam yapılması
23.08.2015	01.01.2016 31.12.2017	Her iki yıl için Büyüme Oranının % 50'si kadar Refah Artışı Payı + Enflasyon Farkı ile birlikte 2016 yılı için Taban aylığına 150 TL; 2016 ilk altı ay % 8 2016 ikinci altı ay % 8 2017 yılı için taban aylığına 100 TL 2017 ilk altı ay % 3 2017 ikinci altı ay % 3	2016 ilk altı ay % 4 2016 ikinci altı ay % 4 2017 ilk altı ay % 3 2017 ikinci altı ay % 3 + Enflasyon farkı yukarıda zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır.	Kamu Görevlileri Hakem Heyetine gitmeden anlaşma sağlandı. Toplu Sözleşme Detayları : 2016 ilk altı ay % 6 2016 ikinci altı ay % 5 2017 ilk altı ay % 3 2017 ikinci altı ay % 4 Enflasyon farkı yukarıda zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır.
22.08.2017	01.01.2018 31.12.2019	2018 ilk altı ay % 6 2018 ikinci altı ay % 6 2019 ilk altı ay % 10 2019 ikinci altı ay % 8 + Enflasyon farkı	İlk teklif her iki yıl içinde 3+3: 2018 ilk altı ay % 4 2018 ikinci altı ay % 3,5 2019 ilk altı ay % 4 2019 ikinci altı ay % 5 + Enflasyon farkı yukarıda zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır.	Kamu Görevlileri Hakem Heyetine gitmeden anlaşma sağlandı. Toplu Sözleşme Detayları: 2018 ilk altı ay % 4 2018 ikinci altı ay % 3,5 2019 ilk altı ay % 4 2019 ikinci altı ay % 5 Enflasyon farkı yukarıda zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır.
28.08.2019	01.01.2020 31.12.2021	Taban aylığına seyyanen 200 TL 2018 ilk altı ay % 8 2018 ikinci altı ay % 7 2019 ilk altı ay % 6 2019 ikinci altı ay % 6 Birinci yıl % 3, ikinci yıl % 2 refah payı	İlk teklif her iki yıl içinde 3+3 2018 ilk altı ay % 4 2018 ikinci altı ay % 3,5 2019 ilk altı ay % 4 2019 ikinci altı ay % 5 Enflasyon farkı yukarıda zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır.	2020 ilk altı ay % 4 2020 ikinci altı ay % 4 2021 ilk altı ay % 3 2021 ikinci altı ay % 3 + Enflasyon farkı yukarıda zam oranlarını geçerse aşan kısmı kadar artırılır.

Tabloda da görüldüğü üzere, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları ya işveren tarafının tekliflerinin aynısı ya da çok yakını şeklinde çıkmaktadır. 8. Dönem Toplu Sözleşme maaş zam oranlarına yönelik tekliflerine bakıldığında toplu sözleşme teklifleri aşağıdaki gibidir.

	2026	2027
Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti	İlk altı ay için %25 ve ikinci altı ay için %20	İlk altı ay için %20 ve ikinci altı ay için %15
Kamu İşveren Heyeti	İlk altı ay için %10 ve ikinci altı ay için %6	İlk altı ay için %4 ve ikinci altı ay için %4
Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı	İlk altı ay için %11 ve ikinci altı ay için %7	İlk altı ay için %5 ve ikinci altı ay için %4

C. Kurulun Çalışma Süresi

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na ilişkin eleştirilen bir diğer meselde de çalışma süresinin çok kısa öngörülmesidir. 4688 sayılı Kanun uyarınca Kurul, kendisine intikal eden uyuşmazlık hakkında beş gün içinde karar vermekle yükümlüdür. Ancak toplu sözleşme görüşmeleri için ifade edilen hususlar Hakem Kurulu için de geçerlidir. Zira 6,5-7 milyon civarında kamu görevlisi ve emeklilerin mali ve sosyal haklarına ilişkin hem genel hükümlerin hem de her bir hizmet koluna ilişkin sözleşmelerin nihayete erdirilebilmesi için beş günlük sürenin yetersiz olduğunu belirtmeye dahi artık gerek yoktur.¹²

IV. KAMU GÖREVLİLERİ HAKEM KURULU TOPLANTILARINA KATILIM DURUMUNA İLİŞKİN ELEŞTİRİLER

Özellikle 8. Dönem Toplu Sözleşme sürecinde sosyal medyada ciddi bir kamuoyu oluşturulmasından dolayı, toplu sözleşme görüşmeleri ve Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna katılım ile ilgili bazı tartışmalar yaşandı. Bu tartışmaların ilkinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin hakem kuruluna başvurmamasına yönelikti.

¹² Başbuğ, Toplu Sözleşme Hakkı, s.157-158; Erdoğan, s.163; Erdoğan, Toplu Sözleşme Süreci, s.960.

Burada hakem kuruluna başvuru yetkisinin kim/kimlerde olduğu hususuna değinmek faydalı olacaktır. 4688 sayılı Kanun m.33 uyarınca, “*Toplantı tutanağı imzalanmasından veya görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığının tespit tutanağı ile belirlenmesinden itibaren üç işgünü içerisinde sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar tarafından imzalamaya yetkili oldukları bölümler için Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabilir*”. Görüldüğü üzere, Hakem Kuruluna başvuru yetkisi sadece Kamu Görevlileri tarafına ait olmamakta Kamu İşveren tarafı da Kurula başvurabilmektedir. Zira 8. Dönem Toplu Sözleşme sürecinde de başvuru süresinin sonunda Kamu İşveren Heyeti, Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvuru hakkını kullanmıştır.

Hakem Kuruluna başvuru yapıldıktan sonra Kamu Görevlilerinin toplantılara katılmaması talebinde bulunulmuştı. Hakem Kurulu toplantı yeter sayısı Kanun m.34/3’te düzenlenmiştir. Buna göre, “*Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Başkanının çağırısı üzerine Başkan dahil en az sekiz üyenin katılımı ile toplanır. Mazereti nedeniyle toplantıya katılamayacak üyelerin yerine yedekleri çağrılır*”. Hiç şüphesiz taraflar toplantıya katılmama haklarını kullanabilirler.

Ancak toplantıya katılmaması halinde üzerinde düşünülmesi gereken iki önemli husus olduğu kanısındayım. Bunlar,

- Toplantıya katılmama halinde, toplu pazarlık sürecinde elde edilen kazanımların akıbetinin ne olacağı,
- Toplu sözleşmenin ard etkisinin bulunup bulunmadığıdır.

İlk olarak belirtmek gerekir ki, Kanun düzenlemesi uyarınca “*Toplu sözleşme görüşmelerine katılmaya yetkili hiçbir konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanmasına rağmen tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurmaması halinde, kamu görevlilerine sonraki iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal haklar genel hükümlere göre belirlenir*”. Maddeden de anlaşıldığı üzere, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler toplu sözleşme ile yapılmadığı hallerde, sonraki iki mali yıla ilişkin olarak genel hükümler uyarınca düzenleme yapılacaktır. Bu da Anayasa m.128’de düzenlenen ve Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve

yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri **kanunla** düzenlenir, ifadesini akıllara getirmektedir. İlgili konular genel hükümler uyarınca kanunla düzenleneceği durumlarda, toplu pazarlık sürecinde tarafların anlaştığı hususlar kanun koyucu açısından bağlayıcı olmayacağı kanaatindeyim.

İkinci önemli husus toplu sözleşmenin ard etkisinin olup olmadığıdır. Bir toplu iş sözleşmesinin yürürlüğünün sona ermesinden önce yeni bir toplu iş sözleşmesi için toplu görüşmeye başlansa bile, sözleşmenin yapılması genellikle eskisinin sona ermesinden daha sonra olabilmektedir. Bu takdirde, yeni sözleşme yapıncaya kadar da bir süre geçmektedir. İşte, herhangi bir özel yasal düzenleme bulunmadığı takdirde, yeni sözleşmenin henüz yapılmadığı, eskisinin ise sona ermiş olduğu bir dönemde, eski sözleşme ile sağlanmış olan hakların ortadan kalkması gibi bir sonuç doğabilir. Bunu önlemek için sona eren toplu iş sözleşmesinin normatif hükümlerinin yeni toplu iş sözleşmesi yürürlüğe girinceye kadar etkili olması esası benimsenmiştir. Buna *toplu iş sözleşmesinin ard etkisi* de denir. Kanuna göre de, sona eren toplu iş sözleşmesinin iş sözleşmesine ilişkin hükümleri yenisi yürürlüğe girinceye kadar iş sözleşmesi hükmü olarak devam eder (STİSK.m.36/2). 4688 sayılı Kanunda böyle bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak Kanunda bir atıf maddesi bulunmaktadır ve buna göre, “*Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2908 sayılı Dernekler Kanunu, 743 sayılı Türk Medeni Kanunu ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacaklar hakkında kamu görevlilerinin tabi oldukları personel kanunlarının ilgili hükümleri uygulanır.*”. Dolayısıyla kanunda hüküm bulunmadığı için 6356 sayılı Kanun’daki düzenlemeler dikkate alınabilir. Ancak burada üzerinde durulması gereken husus, toplu sözleşme için böyle bir etkiye ihtiyaç var mıdır? Kanaatimce kamu görevlileri bakımından toplu sözleşme sürecinde, toplu iş sözleşmelerindeki gibi bir yetki boşluğu veya sözleşmesiz dönem söz konusu değildir. Bu nedenle, kanuni bir dayanak olmaksızın, süresi sona eren toplu sözleşme hükümlerinin kendiliğinden uygulanmaya devam ettiği kabul edilemez. Aksinin kabulü idare hukukundaki kanunilik ilkesini zedeleyecektir. Zaten toplu sözleşmeler sadece iki mali yıl için yapılan geçici idari işlem niteliğindedir, bu nedenle de sürenin sonunda kendiliğinden ortadan kalkar.¹³

13 Bkz. Şanlı Atay, s.112-113.

SONUÇ

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu çerçevesinde oluşturulan kamu görevlileri toplu sözleşme sistemi, anayasal düzeyde tanıyan toplu sözleşme hakkını somutlaştırmakla birlikte gerek süreç gerekse sonuçları itibarıyla önemli yapısal sorunlar barındırmaktadır. Çalışmada yapılan inceleme, bu sorunların yalnızca teorik düzeyde değil, uygulama ve yargı kararları üzerinden somut biçimde ortaya çıktığını göstermektedir.

Öncelikle toplu sözleşme sürecinin, kapsadığı kişi sayısı ve bütçe büyüklüğü dikkate alındığında son derece kısa bir zaman dilimiyle sınırlandırıldığı görülmektedir. Yaklaşık 6,5–7 milyon kamu görevlisi ve emeklinin mali ve sosyal haklarını doğrudan etkileyen bir sürecin, fiilen yirmi gün civarında tamamlanması, toplu pazarlık hakkının özüyle bağdaşmamaktadır. Bu durum, tarafların gerçek anlamda müzakere yapabilme imkânını ortadan kaldırmakta ve süreci şekli bir pazarlığa dönüştürmektedir.

Toplu sözleşmenin anlaşma ile sonuçlanması halinde dahi, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında ciddi sorunlarla karşılaşıldığı tespit edilmiştir. İdarenin yorum yetkisinin fiilen genişletilmesi, toplu sözleşme hükümlerinin hayata geçirilebilmesi için ek idari düzenlemelere ihtiyaç duyulması ve yargı mercilerinin toplu sözleşmenin normatif etkisini dar yorumlaması, bu sorunların başlıcalarıdır. Bu durum, toplu sözleşmeyi kamu görevlileri bakımından güçlü bir hak kaynağı olmaktan uzaklaştırmakta ve hukuki güvenlik ilkesini zedelemektedir.

Anlaşmazlık halinde devreye giren Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ise, mevcut yapısıyla tarafsız ve dengeli bir uyuşmazlık çözüm organı görünümü sunmamaktadır. Kurulun oluşumunda yürütmenin belirleyici rolü, çalışma süresinin son derece kısa tutulması ve kararlarının çoğunlukla kamu işverenin tekliflerine yakın şekilde şekillenmesi, zorunlu tahkim mekanizmasının meşruiyetini tartışmalı hale getirmektedir. Bu yönüyle Hakem Kurulu, toplu pazarlık sürecini tamamlayan bir uzlaşma mekanizmasından ziyade, süreci tek taraflı biçimde sonlandıran bir otorite olarak algılanmaktadır.

Son olarak, kamu görevlileri bakımından toplu sözleşmenin ard etkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. 4688 sayılı Kanun'da bu yönde açık bir

düzenlemenin bulunmaması ve kamu görevlileri toplu sözleşme sürecinde sözleşmesiz bir dönem yaşanmaması, ard etki kurumuna duyulan ihtiyacı ortadan kaldırmaktadır. Aksi yöndeki bir kabul, idare hukukunun temel ilkelerinden biri olan kanunilik ilkesini zedeleyecek niteliktedir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminin barışçıl ve etkili bir uyuşmazlık çözüm mekanizması haline getirilebilmesi için kanuni düzeyde kapsamlı bir yeniden düzenlemeye ihtiyaç bulunduğu açıktır. Toplu pazarlık süresinin uzatılması, toplu sözleşmenin normatif etkisinin güçlendirilmesi, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısının tarafsızlık ilkesine uygun biçimde yeniden kurgulanması ve uygulamada ortaya çıkan yorum sorunlarına karşı etkili hukuki yolların öngörülmesi, bu reform ihtiyacının temel başlıklarını oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

Arıcı, Kadir, Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Gerçekliği Meselesinde Önemli Bir Faktör: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Niteliği, KARA-TAHTA İş Yazıları Dergisi, S.3, Aralık 2015, s.209-218 (Kamu Görevlileri Hakem Kurulu).

Arıcı, Kadir, Toplu Sözleşme ile Kanun Değiştirilmesi: İLK SAN Örneği, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi XVIII, no.3-4 (2014), s.3-20 (İLK SAN Örneği).

Başbuğ, Aydın, Kamu Çalışanları Toplu Sözleşme Hakkı Toplu Sözleşme Görüşmelerine İlişkin Değerlendirme, Sicil, Mart 2013, s.151-158 (Toplu Sözleşme Hakkı).

Eğin, Raşit, Kapsamı, Süresi, Süreci, İşleyişi ve Tarafları İtibariyle Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?, Memur-Sen Akademi, 2024.

Erdoğan, Canan, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamında Toplu Sözleşme Süreci, Tarafları ve İşleyişi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 74 (2), 2025, s.939-965 (Toplu Sözleşme Süreci).

Erdoğan, Canan, Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, Ankara 2022.

Polat, Enes, Toplu Sözleşmenin Süresi, İşleyişi Tarafları ve İmza Yetkisi, 4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı, Memur-Sen Akademi, 2022.

Şanlı Atay, Yeliz, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi, Ankara 2021.

Tutar, Kürşat, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun Yapısına Yönelik Değerlendirme, S.31, Nisan-Mayıs-Haziran 2015, s.54-58.

YARGI KARARLARI IŞIĞINDA İŞ BIRAKMA EYLEMLERİ VE GREV HAKKI

Sezgi ÖKTEM SONGU*

GİRİŞ

Kamu görevlilerinin iş bırakma eylemleri, sendikal haklar ile kamu hizmetinin sürekliliği arasındaki hassas dengeyi doğrudan ilgilendirmektedir. Anayasa ve kanunlarda kamu görevlileri için açık bir grev hakkı tanınmamış olmasına rağmen, uygulamada iş bırakma eylemlerinin yaygınlaşması hukuki belirsizlik yaratmaktadır. Bu belirsizlik, disiplin cezaları yoluyla temel hak ve özgürlüklere müdahale sorununu gündeme getirmektedir. Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve AİHM kararları, konuya ilişkin yargısal yaklaşımın giderek önem kazandığını göstermektedir. Bu nedenle iş bırakma eylemlerinin yargı kararları ışığında incelenmesi hem uygulama birliğinin sağlanması hem de hak ihlallerinin önlenmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Bu sunum kapsamında öncelikli olarak kamu görevlileri açısından iş bırakma eylemi kavramı, bu eylemin grev ve sendika hakkı ile ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirilmesi ile AİHM, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın konuya yaklaşımı üzerinde durulmaya çalışılacaktır. Grev hakkına ilişkin bir sonraki oturumda bir sunum olması nedeni ile konumuzla ilgili olduğu ölçüde incelenecektir.

Bu bağlamda, kamu görevlilerinin iş bırakma eylemlerinin mutlak biçimde yasaklanmış bir grev faaliyeti mi yoksa belirli koşullar altında korunması gereken bir sendikal faaliyet mi olduğu dolayısıyla sendika hakkına dahil olup olmadığı sorusu yargı kararları çerçevesinde ele alınacaktır. İnceleme, yargı organlarının kararlarında öne çıkan ölçülülük, demokratik toplum düzeninin gerekleri ve somut olayın özellikleri kriterleri esas alınarak yapılmaya çalışılacaktır. Grev hakkına ilişkin bir sonraki oturumda bir sunum olması nedeni ile konumuzla ilgili olduğu ölçüde incelenecektir.

* Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

I. İŞ BIRAKMA EYLEMİ KAVRAMI

İş bırakma eylemi, kamu görevlileri açısından sendikal faaliyet kapsamında işe gelmeme ya da mesaiyi yarıda bırakma ve/veya kısa süreli duraklatma durumlarını ifade etmek için kullanılmaktadır.¹ Kamu görevlileri açısından bu eylem, sendikaların alacağı karar doğrultusunda göreve gelmeme ve işini yapmama şeklinde ortaya çıkabilir. Bu tür eylemler bazen “pen-down strike” (kalem bırakma) gibi barışçıl protestolarla da benzerlik gösterebilir. Örneğin, pen-down strike, özellikle öğretmenler, akademisyenler, büro çalışanları tarafından uygulanan; işyerinde bulunmaya devam edilmesine rağmen, işin esaslı kısmının bilinçli olarak yapılmaması şeklindeki barışçıl protestodur. Ancak iş bırakma eyleminde, işe gelmeme, görevi tamamen durdurma ve işyerini terk etme söz konusudur.

Bu bakımdan iş bırakma eylemini, kamu görevlisinin üyesi olduğu sendikanın alacağı karar doğrultusunda ve belirttiği süre içerisinde mali, özlük, sendikal veya her türlü konuda demokratik tepkisini dile getirmek adına görevine gitmemesi veya görevini belirli sürelerde yerine getirmemesi olarak tanımlamak mümkün olabilecektir.²

Öte yandan kamu görevlileri bakımından “iş bırakma eylemi” olarak adlandırılan eylem, işçiler bakımından ise “toplular eylemi” olarak anılmaktadır. İşin topluca ve geçici olarak bırakılması biçiminde ortaya çıkan bu eylemler, maddi nitelik itibarıyla aynı davranış türünü oluşturmakta; farklılık, bu eylemleri gerçekleştirenlerin sahip oldukları statüye bağlı olarak tabi oldukları koruma düzeyi ve bu eylemlere bağlanan hukuki sonuçlar bakımından ortaya çıkmaktadır.

II. KAMU GÖREVLİLERİNİN İŞ BIRAKMA EYLEMLERİNİN GREV HAKKI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

İş bırakma eylemleri, sendikanın almış olduğu bir karara dayalı olarak kamu görevlilerinin işi bıraktığı, bir ya da iki gün işe gelmediği durumlar olduğu için akla bu eylemlerin grev olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği gelebilecektir.

1 CANPOLAT A.: Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Faaliyet Kapsamında İş Bırakması, TAAD, Yıl: 11, S: 40 (Ekim 2019) s.118.

2 https://www.turksagliksen.org.tr/-is-birakma-eylemi-hakkinda-bilinmesi-gerekenler_62.html.

Sosyolojik anlamda grev için belli bir mesleğe mensup kişilerin karşı koymak istediği bir durum ya da karar karşısında toplu olarak işi bırakmak sureti ile direnmeleri tanımı yapılabilecektir.³ Yine kavram, belirli bir grubun hoşnutsuzluk yaşadığı bir sorun karşısında iş bırakma yolu ile gösterdiği tepki olarak da tanımlanabilecektir.⁴

Sosyolojik anlamda bir grevin söz konusu olması için “işin bırakılması” unsuru aranılmaktadır. İşin bırakılma biçimi ile süresi gibi konular hem ülkeden ülkeye değişkenlik göstermekte; hem de doktrinde farklı yorumlanmaktadır.

Doktrinde, işin bırakılmasının grev sayılabilmesi için herhangi bir süre öngörülmediği için⁵ süresi ne olursa olsun işin tamamen bırakılması halinde psikolojik unsurun da bulunması şartıyla işçilerin davranışlarının “grev” olarak kabul edilmesinin zorunlu olduğu dile getirilmiştir. Bu görüşe göre, davranış işin tamamen bırakılması şeklinde ise ve işçiler bu toplu davranışlarıyla işyerindeki faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla hareket ediyorlarsa süresi ne olursa olsun bu davranış grev olarak kabul edilmelidir.⁶

Buna karşılık öğretilerdeki bir başka görüşe göre, işi bırakma sembolik nitelik taşıyor ve işyerindeki faaliyeti aksatmıyorsa bu durumda grev olarak değil; işverene karşı toplu bir protesto gösterisi olarak kabul edilmelidir.⁷

Sosyolojik anlamda grev ile kanunî grev kavramı her zaman için örtüşmemektedir. Kanunî grev kavramı, ülke hukuk düzeni tarafından belirlenmekte ve hangi koşul ve kapsamda yapılan grevlerin kanunî sayılacağı buna göre şekillenmektedir.⁸ Anayasa’nın “Grev hakkı ve lokavt” başlıklı 54. maddesinde grev hakkının “işçilere” tanındığı görülmektedir.

3 TUNCAY/SAVAŞ KUTSAL, s. 448, SUR, M.: Grev Kavramı Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme, İzmir, 1987, (Grev), s. 7; SUR, M.: İş Hukuku Toplu İlişkiler, 12. Bası, Ankara, 2025, s. 429-430; CANİKLİOĞLU, N.: 6356 Sayılı Kanuna Göre Grev Yasakları ve Grevin Ertelenmesi, Çalışma ve Toplum, 2013/4, s. 291; ÖZTÜRK, B., Karşılaştırmalı Hukuk ve Türk Hukukunda Grev (Toplu Eylem) Hakkının Değerlendirilmesi: Üç Farklı Yargıtay Kararı Işığında Toplu Eylem Hakkı, Çalışma ve Toplum, 2016/4, s. 1795; UGAN ÇATALKAYA, D.: İş Hukukunda Ölçülülük İlkesi, İstanbul, 2019, s. 381-382.

4 ÖZTÜRK, s. 1795.

5 Aynı yönde bkz., KABAKCI, M.: Toplu Pazarlık Sürecinde Ortaya Çıkan Uyuşmazlıkların Çözüm Aracı Olarak Grev ve Lokavt, İstanbul, 2004, s.31.

6 NARMANLIOĞLU, Ü.: Grev, Ankara, 1990, s.73.

7 SUR, Grev, s. 63 ve Dn. 103'te anılan yazarlar.

8 CANİKLİOĞLU, s.291.

657 sayılı Kanun’un 27. maddesi ise “Devlet memurlarının greve karar vermemeleri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.” düzenlemesini getirmiştir.

Yine 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, kamu görevlilerine **grev hakkı tanımamış**; Kanun’un 33. maddesinde uyuşmazlık çıkması halinde Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabileceği belirtilmiştir.

Türk Ceza Kanunu’nun 260. maddesinde “(1) Hukuka aykırı olarak ve toplu biçimde, görevlerini terk eden, görevlerine gelmeyen, görevlerini geçici de olsa kısmen veya tamamen yapmayan kamu görevlilerinin her biri hakkında üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir. Kamu görevlisi sayısının üçten fazla olmaması halinde cezaya hükmolunmaz. (2) Kamu görevlilerinin mesleki ve sosyal hakları ile ilgili olarak, hizmeti aksatmayacak biçimde geçici ve kısa süreli iş bırakmaları veya yavaşlatmaları halinde, verilecek cezada indirim yapılabileceği gibi, ceza da verilmeyebilir.” hükmü yer almaktadır.

İş bırakma eylemlerinin ayrıca “siyasi grev” çerçevesinde de değerlendirmesi önemlidir. *Siyasi (politik) grev*, yasama organını ya da hükümeti veya kamu otoritelerini karar almaya ya da belli bir kararı almaktan caydırmaya zorlama amacı ile yapılan grev olarak tanımlanabilecektir.⁹ Buna göre, siyasi grevin muhatabı devlettir¹⁰ ve bu grev ile çalışanlar sadece “işçi” sıfatları ile değil; “yurttaş” sıfatları ile hareket ederek toplumun genelini ilgilendiren bir tür “yurttaşlık” işlevini yerine getirmektedirler.¹¹ Siyasi grevler, meslekî amaçtan, başkaca pratik amaçlarla yapılmaktadır.¹² Bir grevin siyasi olup olmadığının tespitinde, nitelik itibarı ile söz konusu grevin mesleki bir grev olup olmadığı gözetilmelidir. Örneğin, hükümetin dış politikasını protesto etmek amacı ile yurttaş kimliği ile yapılan grev, siyasi grev iken, işçi çıkarlarını ilgilendiren konularda yapılan grevin amacı meslekidir. Bununla

9 OĞUZMAN, K.: Hukukî Yönden İşçi-İşveren İlişkileri, C.1, 4. Bası, İstanbul, 1987, s.168; SUR, M.: Siyasi Grev, Çalışma ve Toplum, 2009/4, s. 23; TUNCAY/SAVAŞ KUTSAL, s. 466-467; ŞAHLANAN, F.: Toplu İş Hukuku, İstanbul, 2020, s. 549; DOĞAN, S.: Toplu Eylem Hakkı ve Siyasi grev Bağlamında Bir Yargıtay Kararı İncelemesi, Çalışma ve Toplum, 2014/1, s.313.

10 ÜNSAL, E.: Grev Hakkının Geleceği, TBB Dergisi, 2011 (92), s. 425.

11 SUR, Siyasi Grev, s.12.

12 ALPAGUT, G.: Toplu Eylem Hakkı ve Sınırları-Yargıtay’ın Konuya İlişkin Bir Kararının Düşündürdükleri, Prof. Dr. Fevzi Şahlanan’a Armağan, C: II, İstanbul, 2016, s. 855.

birlikte, grevin amacının meslekî olduğu ancak bu amaca ulaşmanın idarenin ya da yasama organının bir karar almasını gerektirdiği durumlarda kesin bir ayırım yapmak her zaman için kolay değildir.¹³ Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne göre siyasi grevler, sendika özgürlüğü kapsamında düşünülemeyecektir. Komite, ulusal düzeyde yapılan grevlerin sadece ekonomik ve sosyal amaçlı olduğu ölçüde hukuka uygun ve yasal olduğunu kabul etmektedir.¹⁴

Tüm bu nedenlerle, kanaatimizce, kural olarak, sendikaların çağrısı ile yapılan iş bırakma eylemleri **siyasi grev** olarak nitelendirmek doğru olmayacaktır. Uluslararası alanda güçlü olan eğilim de, “*siyasi grev*” kavramının dar yorumlanmasıdır. Bu anlamda, iktisadi ve sosyal amaçlar ile örneğin ekonomi politikasının ve/veya çalışma yasalarının protesto edilmesi için yapılan grevler siyasi grev sayılmamaktadır.¹⁵ Anayasa Mahkemesi'ne yapılan bireysel başvuruya konu olayların bazılarında da iş bırakma eylemlerinin konusu, çalışanların sosyal ve ekonomik hakları ile doğrudan ilişkilidir.¹⁶ Eylemlerin bir kısmı, o dönemde Meclis'te tartışılan 4+4+4 Eğitim Yasa Tasarısı'na, bir diğeri Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılan Ek Ders Ücreti Yönetmeliği'ne karşı çıkmak amaçlı yapılmıştır.

Tüm bu düzenlemelere ve doktrin görüşlerine göre esas itibarı ile kamu görevlilerinin grev hakkı açıkça tanınmamasına rağmen, yaptıkları iş bırakma eylemleri **sosyolojik açıdan bir grev** olarak değerlendirilebilecekse de, bu eylemlerin ulusal mevzuat karşısında **bir kanunî grev olmadığı** açıktır. Nitekim, bu nedenlerle, aşağıda yer verilecek olan yargı kararlarında gerek Anayasa Mahkemesi'nin gerekse

13 TUNCAY, A.C.: Karar İncelemesi, Çalışma ve Toplum, 2014/3, s. 278.

14 ÜNSAL, Grev Hakkı, s. 425; ALPAGUT, Toplu Eylem Hakkı ve Sınırları, s.856.

15 SUR, Toplu İlişkiler, s.439; ÖZTÜRK, s. 1820. Öte yandan Sendika Özgürlüğü ve Uzmanlar Komitesi, verdiği pek çok raporda sadece siyasi grevi sendika özgürlüğü kapsamında tutmamaktadır. Komite'ye göre, grev üç şekilde karşımıza çıkabilecektir: mesleki, sendikal ve siyasi grev. Genel eğilim, grevin mesleki ve sendikal nitelikte olması olup bu grevlerin meşruluğu konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak siyasi greve ihtiyatla yaklaşmak gerekmektedir (DOĞAN, s. 318).

16 Belirtmek gerekir ki, hiçbir Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi greve hasredilmemiş ise de, 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi'nin özellikle 3. maddesi temel alınmak sureti ile grev hakkı bu Sözleşme kapsamında kabul edilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetim organları olan Uzmanlar Komisyonu ve Sendika Özgürlüğü Komitesi ise konu ile ilgili içtihat oluşturmuştur. Özellikle istihdam, sosyal koruma ve yaşam koşulları gibi işçi topluluğunu doğrudan ilgilendiren konularda işçilerin görüşlerini desteklemek üzere greve başvurabilmeleri kabul edilmektedir. Komite'nin genel görüşü, grevin salt işçilerin ve sendikanın bizzat tarafı olduğu toplu iş uyuşmazlığı ile sınırlı tutulmaması yönündedir. Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarına karşı yapılan protesto grevlerine de cevaz verilmelidir. Bu tip ulusal düzeyde grevlerin yasaklanması sendika özgürlüğünün ağır ihlalini teşkil edecektir (SUR, Siyasi Grev, s. 23-24).

Danıştay'ın bu eylemleri “grev” ya da “toplu eylem” olarak nitelendirmekten kaçındığı görülebilecektir. Bunun yerine Anayasa Mahkemesi, iş bırakma eylemlerinin kanunen grev kavramı içerisine dahil etmemekte; sendika hakkı açısından değerlendirmektedir. Mahkeme, bu eylemleri çeşitli içtihatlarında “**toplu eylem ya da sendikal faaliyet**” olarak kabul ederek hem sendika hakkı hem de ifade özgürlüğü kapsamında “**toplu eylem hakkı**” olarak ele almaktadır. Bununla birlikte ifade etmek gerekir ki, İş Hukuku terminolojisinde kullanılan “toplu eylem” kavramı, TCK. md. 260 anlamında kamu görevlileri açısından cezai sorumluluk tartışmalarına yol açabileceğinden Danıştay kararlarında “iş bırakma eylemi” ifadesi tercih edilmektedir. Ancak bu konuşmanın bir iş hukukçusu tarafından yapılması nedeni ile konuşma içerisinde hem toplu eylem hem iş bırakma eylemi kavramları aynı anlamda kullanılacaktır.

III. İŞ BIRAKMA EYLEMLERİNİN TOPLU EYLEM HAKKI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Toplu Eylem Hakkı Kavramı

Toplu eylem özgürlükleri, ifade özgürlüğünün etkili bir aracı ve demokrasinin vazgeçilmez unsurudur.¹⁷ Bu özgürlükler kolektif nitelikte olup özneleri sürekli veya geçici gruplardan oluşmaktadır ve *örgütlü* (dernek, sendika) ve *örgütlü olmayan* (toplanma, gösteri ve yürüyüş) *toplu özgürlükler* olarak ikiye ayrıldığı söylenebilecektir. Bu özgürlükler, kolektif hakların yanında bireysel hakların korunması bakımından da önemlidir. Toplu eylem özgürlüklerinin ana hedefi, bireysel hakların ilerletilmesi, geliştirilmesi ve derinleştirilmesidir.

Toplu eylem hakkı, işçilerin ekonomik, sosyal ve çalışma yaşamına ilişkin koşullarını olumsuz yönde etkileyen karar ve uygulamalara karşı birlikte hareket ederek başvurdukları demokratik bir direnme aracı olarak ifade edilebilir. Bu hak kapsamında korunmak istenen menfaatler yalnızca mesleki nitelikte ya da çalışma koşullarıyla sınırlı olmayıp, aynı zamanda işçileri doğrudan etkileyen ekonomik ve sosyal politika meselelerini ve çalıştıkları işyerine ilişkin sorunların çözümünü de içerir.

17 KABOĞLU, İ. Ö.: Özgürlükler Hukuku, Genişletilmiş 4. Baskı, İstanbul, 1999, s. 194; KABOĞLU, İ. Ö.: Anayasa Hukuku Dersleri, 7. Baskı, İstanbul, 2011, s. 302.

Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarında da yansımaları bulduğu üzere, örgütlenme özgürlüğü çerçevesinde kullanılan toplu eylem hakkı, ifade özgürlüğünün kolektif düzeydeki bir tezahürü olarak değerlendirilmelidir. Ekonomik ve sosyal menfaatlerin toplu eylem yoluyla savunulması ifade özgürlüğü temelinde değerlendirilmelidir.¹⁸ Anayasa Mahkemesi de kararlarında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinin yorumlanması ve uygulanması sürecinde, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Sözleşme'nin 10. maddesi kapsamında geliştirdiği içtihatların da göz önünde bulundurulması gerektiğini özellikle belirtmektedir (*Özgürlük ve Demokrasi Partisi/Türkiye*, Başvuru No: 23885/94, 8/12/1999, prg. 37; *Öllinger/Avusturya*, Başvuru No: 76900/01, 29/6/2006, prg. 38).¹⁹

Şunu vurgulamak gerekir ki, toplu eylem hakkı niteliği bakımından grevden ayrılan özellikler taşır. Dar ve teknik anlamda grev ise, sendikal haklar kapsamında toplu pazarlık sürecinde başvuru olan etkili bir araç olup, çalışma ilişkilerinden doğan menfaatlerin korunmasına yönelik bir toplu eylem türü olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede grev, işçilerin taleplerini kabul ettirmek amacıyla, iş sözleşmesinden doğan edimlerini geçici olarak yerine getirmeme iradesini ortaya koydukları ve topluca ya da bağlı bulundukları örgütün kararı doğrultusunda işi bırakmaları şeklinde gerçekleşen bir eylemdir. Toplu eylem hakkı, her ne kadar grev hakkını da kapsamakla beraber esas itibarı ile dayanağı ifade özgürlüğü²⁰ ve barışçıl toplanma hakkıdır.²¹

Aslında toplu eylem hakkının sendikal hakları ve grevi de içine alan bir üst kavram olduğu söylenebilecektir²² ve pek çok şekli ile karşımıza çıkabilmektedir.

18 KAYA P.A./GÜLER C.: Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Toplu Eylem Hakkı, Sosyal Siyaset Konferansları, S:68, s. 106-107.

19 2014/11036 Başvuru numaralı Hikmet Aslan Başvurusu, 16 Haziran 2016 tarihli karar, prg. 37, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2014/11036?page=451>, E.T.: 21.07.2019.

20 KAYA/GÜLER, s. 106-107; ENGİN, E.M.: Sendikal Hak ve Özgürlüklere İlişkin AİHS Hükümleri, AİHM kararları ve Türk Hukuku, İş Hukukunda Güncel Sorunlar -5-, Ankara, 2015, s. 139; ENGİN, E.M.: İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Hukuk ve Türk Hukuku Anayasa m.90 Son Cümle Hükmü ve Toplu Eylemler Üzerine, Sosyal Güvenlik Dergisi, Y:2012, S:2, s. 22; ÇETİN, s. 490; UGAN ÇATALKAYA, s. 377.

21 KAYA /GÜLER, s. 112.

22 TUNCAY/ SAVAŞ KUTSAL, s. 517 vd.; ALPAGUT, Toplu Eylem Hakkı ve Sınırları, s. 863; ÖZVERİ, M: Yasaklarla Şekillenmiş Endüstri İlişkileri Sistemi ve 2015 Metal İşçileri Direnişi, Çalışma ve Toplum, 2016/2, s. 718; DOĞAN, s. 314; BİRBEN, E.: Yargı Kararları Işığında Toplu Eylem Hakkı Bakımından Ölçülülük Denetimi, İş Hukukunda Yeni Yaklaşımlar II, İstanbul, 2018, s. 8; UGAN ÇATALKAYA, s. 409.

İş bırakma gibi fiillerin yanı sıra sessiz istifa²³ kurallı çalışma, iş birliğinin çekilmesi, oturma eylemi, fazla çalışmayı reddetme gibi eylemler bu kapsamda değerlendirilebilecektir.²⁴

2. Uluslararası Kaynaklarda Toplu Eylem Hakkı

Toplu eylem hakkı, Türk iş hukukuna Avrupa Birliği düzenlemeleri ve Uluslararası Çalışma Örgütü raporları aracılığıyla dâhil edilmiş; bu hakkın kapsamı ve sınırları ise Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları doğrultusunda belirlenmiştir.²⁵

Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı kapsamında, her ne kadar Türkiye tarafından kabul edilmemiş olsa da, 6. maddenin dördüncü fıkrasında “toplu eylem hakkı” açıkça düzenlenmektedir. Bu maddeye göre, akit taraflar, toplu pazarlık hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla, *“Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve işverenlerin, daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülöklere bağılı olmak koşuluyla grev hakkı dahil, toplu eylem hakkını tanır.”*

Şart'ta toplu eylem hakkı, grev hakkını da kapsayan daha geniş bir üst kavram olarak kabul edilmiş; bu kapsamda yalnızca işçilere değil, işverenlere de başvuru-bilecekleri eylem imkânı tanınmıştır. Başlangıçta ise toplu eylem hakkının yalnızca çıkar (menfaat) uyuşmazlıkları bakımından kullanılabileceğı öngörölmüş, hak uyuşmazlıkları bu kapsamın dışında bırakılmıştır.²⁶ 2004 yılında Komite, çıkar (menfaat) uyuşmazlıklarının yalnızca yeni bir toplu iş sözleşmesinin kurulması sürecinde değil, yürürlükte bulunan bir toplu iş sözleşmesi döneminde de ortaya çıkabileceğini ifade etmiştir. Bu doğrultuda, grev hakkının sadece yeni bir toplu iş sözleşmesi yapılması amacıyla kullanılabilmesi Şart ile bağdaşmamaktadır. Nitekim toplu pazarlık süreci, sözleşme dışındaki konuları da kapsayabilecek niteliktedir.²⁷

23 Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. **DURSUN ATEŞ, S.:** Kolektif Bir Olgu Olarak Sessiz İstifa: Toplu Eylem Hakkı Kapsamında Bir Değerlendirme, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Vol: 8 No: 2 Yıl: 2025, s.928 vd.

24 **DOĞAN,** s. 314.

25 **DOĞAN,** s. 314.

26 **TUNCAY/ SAVAŞ KUTSAL,** s. 519.

27 Konu ile ilgili olarak **ALPAGUT,** s.857 vd.

Toplu eylem hakkı ve özellikle grev hakkı, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 sayılı Sözleşmesi dâhil olmak üzere Örgüt'ün hiçbir sözleşmesinde açıkça düzenlenmemiştir. Benzer şekilde, denetim organlarının kararlarında da “toplu eylem” kavramına doğrudan yer verilmemiştir. Her ne kadar sözleşmelerin hazırlanması sürecinde grev hakkına ilişkin düzenlemeler tartışılmış olsa da, bu konuda uluslararası düzeyde ortak bir standarda ulaşılamaması nedeniyle grev hakkı açık biçimde normatif düzenleme konusu yapılmamıştır. Bununla birlikte, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. ve 10. maddelerinde yer alan düzenlemelerden hareketle grev hakkının Sözleşme kapsamında dolaylı olarak tanındığı kabul edilmektedir. Öte yandan, greve ilişkin değerlendirmeler incelendiğinde, yalnızca toplu iş sözleşmesinin kurulması sürecinde başvurulmuş grevlerin değil, bunun dışında kalan bazı eylem türlerinin de koruma altında olduğu; ayrıca işin tamamen bırakılması dışındaki çeşitli eylem biçimlerinin de grev kavramı içinde değerlendirilebildiği görülmektedir. Bu çerçevede Örgüt, özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Haklar Komitesi yaklaşımıyla (“toplu eylem hakkı”) büyük ölçüde örtüşen, daha geniş kapsamlı bir grev anlayışını benimsemektedir.²⁸ Sendika Özgürlüğü Komitesi tarafından, kısa süreli iş bırakma, işi yavaşlatma, gayret grevi ve işyeri işgali gibi uygulamalar, barışçıl oldukları sürece meşru toplu eylem biçimleri olarak kabul edilmekte ve yasaklanmamaları gerektiği vurgulanmaktadır.²⁹

Uluslararası Çalışma Örgütü Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne göre, grev hakkı yalnızca işçiler ve sendikaların doğrudan taraf olduğu toplu iş uyuşmazlıklarıyla sınırlı tutulamaz; aksi bir yaklaşım sendika özgürlüğü ilkesine aykırılık teşkil eder. Bu çerçevede, hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarına karşı düzenlenen protesto grevleri hukuken geçerli olmalıdır. Benzer şekilde, hükümet politikalarının sosyal etkilerine yönelik ulusal düzeyde gerçekleştirilen protesto grevleri de yasaklanamaz; bu tür yasaklamalar sendika özgürlüğünün ciddi bir ihlali anlamına gelir. Örneğin, asgari ücretin artırılması, mevcut toplu iş sözleşmelerine uyum sağlanması ve özellikle fiyat artışları ile işsizliğe ilişkin hükümet politikalarında değişiklik yapılması talepleriyle düzenlenen 24 saatlik grev hukuka uygun kabul edilmelidir.³⁰

28 ALPAGUT, s. 856.

29 ÖZTÜRK, s.1802; ALPAGUT, s. 856.

30 SUR, M.: Siyasi Grev Konusunda Bir Anayasa Mahkemesi Kararının Düşündürdükleri, Osman Güven Çankaya'ya Armağan, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Derneği, Ankara, 2010, s. 244; aynı yönde bkz. KAYA /GÜLER, s.113.

Benzer şekilde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinde ve Sözleşme'nin diğer maddelerinde toplu eylem hakkına doğrudan yer verilmemiştir. Bu nedenle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, uzun yıllar boyunca toplu sözleşme ve toplu eylem haklarını 11. madde kapsamında incelememiştir. Mahkemenin bu yaklaşımının, İkinci Dünya Savaşı sonrasında medeni ve siyasi haklar ile sosyal ve ekonomik hakların ayrı başlıklar altında ele alınması geleneğinden kaynaklandığı ifade edilmektedir.³¹ Mahkeme daha sonra bu tutumunu yeniden gözden geçirmiştir. Günümüzde, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında ve diğer uluslararası normlarda, işçilerin ekonomik ve sosyal durumlarını etkileyen veya işyerindeki uygulamalara yönelik olarak gerçekleştirilen kısa süreli, demokratik nitelikteki protesto eylemleri **toplu eylem hakkı** kapsamında değerlendirilmekte ve korunmaktadır.³²

3. Türk İş Hukukunda Toplu Eylem Hakkı

Toplu eylem hakkı, Türk iş hukuku mevzuatında açıkça düzenlenmemiş³³ olmakla birlikte, sendikal hakları ve grev hakkını kapsayan daha geniş bir üst kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, toplu eylemlerin en yaygın ve belirgin biçiminin grev olduğu söylenebilir. Hukukumuzda işçiler açısından, sınırlı şekilde yalnızca toplu iş sözleşmesi görüşmeleri sırasında ve kanunda öngörülen barışçıl yolların tükenmesinden sonra greve başvurulabileceği düzenlenmiştir (AY md. 54/1, STİSK md. 58/2). Kamu görevlilerine ise grev hakkı tanınmamıştır. Buna karşın, Yargıtay çeşitli kararlarında, uluslararası hukuk çerçevesinde işçilerin ortak ekonomik ve sosyal menfaatlerini ilgilendiren konularda tepki ve taleplerini toplu eylem yoluyla ifade etme hakkına sahip olduklarını vurgulamıştır.³⁴

Anayasa Mahkemesi'nin 17.01.2008T., 2002/71 E., 2008/44 K. sayılı kararı-
na³⁵ konu olayda, bir kısmı devlet memuru olan sanıkların hakkında “*kararlara te-
sir maksadıyla kanun dışı grev yapma*” suçunu işledikleri iddiası ile dava açılmıştır.

31 ALPAGUT, s. 860.

32 TUNCAY, s.279-280.

33 ÖZTÜRK, s. 1821; UGAN ÇATALKAYA, s. 408.

34 Y. 22.HD., 29.03.2013T., 2013/20697E., 2013/20460K., <http://www.calismatoplum.org/sayi42/tuncay.pdf>; Y.22.HD., 14.05.2013T., 2013/7515E., 2013/10949K., <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=22hd-2013-7515.htm&kw=7515+10949#m>.

35 www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090403-10.htm.

Dava sırasında Mahkeme, itiraz konusu kuralların Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına varmış ve iptalleri için dava açmıştır. Sanıklar, olay günü Hükümet tarafından hazırlanan ve Meclis’te görüşülmesi gündemde olan “Emeklilik Yasa Tasarısı”nı protesto etmek amacı ile KESK’in aldığı karar doğrultusunda 1 günlük işi bırakma eylemini gerçekleştirdiklerini kabul etmişlerdir. Mahkeme kararında toplu eylem hakkı değerlendirmiş; *“Uluslararası sözleşmelerde de işçilerin en etkili mücadele aracı olan grev hakkı Anayasa’nın 54. maddesinde düzenlenmiş ve işçilerin ‘Toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde grev hakkına sahip’ olduğu kabul edilmiştir. 54. maddenin ikinci ve yedinci fıkralarında ise iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edici grevler ile, siyasal amaçlı grev, dayanışma grevi, genel grev, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişlerin yapılamayacağı tüketici biçimde sayılmıştır. Ancak 54. maddenin birinci fıkrasındaki güvence kapsamında olmamakla birlikte, ikinci ve yedinci fıkralardaki yasakların kapsamına da girmeyen iş mücadelesi niteliğinde veya düşünce açıklaması biçimindeki **toplu eylemlere** de rastlanabilmektedir. İşçilerin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için geliştirebilecekleri bu tür eylemlerin özgürlükler kapsamında değerlendirileceği açıktır. Grev uygulaması da iş sözleşmesinden doğan bir edimin işçiler tarafından toplu olarak belirli bir süre için yerine getirilmemesidir. Bu eylem Anayasanın 54. maddesinin birinci fıkrası kapsamında kaldığı sürece, güvenceden yararlanmakta ve herhangi bir yaptırımla karşılaşmamaktadır. Bu kapsam dışındaki grevlerde ise işçiler işten çıkarılma veya sözleşmeden doğan yükümlülüğü ihlal nedeniyle tazminat ödemek zorunda kalabilirler. Dolayısıyla **Anayasanın 54. maddesinin birinci fıkrası kapsamına girmemekle birlikte dar yorumlanması gereken yasak grevlerin kapsamına da girmeyen grev uygulamalarının yasaklanması, özgürlüklere yönelik bir sınırlama olacaktır.**”* sonucuna ulaşmıştır.

Yargıtay ise bir kararında “Gerek ILO gerekse Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Mahkeme kararları ve yine Avrupa Sosyal Şartı kapsamında grevi de kapsayan toplu eylem hakkı bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda toplu eylem hakkı bir üst kavram olarak benimsenmiş olup, buna grev yanında grev benzeri protesto eylemleri, kurallı çalışma, işi yavaşlatma gibi eylemler de dahil edilmiştir. ILO denetim organları çeşitli tarihlerde verdikleri kararlarda siyasal amaçlı grev,

genel grev ve sempati grevlerinin yasaklanmasını Türkiye bakımından eleştirmiş ve sendika üyelerinin menfaatlerini etkileyen konularda eylem yapma imkanının tanınması ve desteklenen grevin yasal olması kaydıyla sempati eylemlerine izin verilmesi gerekliliğini belirtmiştir. ILO'nun denetim organlarına göre: grev hakkı yalnızca Toplu İş Sözleşmesinin imzalanması ile çözülebilecek endüstriyel uyuşmazlıklarla sınırlı değildir. İşçilerin grev hakkı vasıtasıyla korudukları mesleki ve ekonomik menfaatler sadece daha iyi çalışma koşulları veya mesleki nitelikteki toplu taleplere ilişkin değildir. Ayrıca işçileri doğrudan ilgilendiren ekonomik ve sosyal politika sorunları ve işletmenin karşıladığı problemlere yönelik çözümleri de içerir. Hükümetin ekonomik politikasının sosyal ve istihdama ilişkin sonuçlarını protesto eden ulusal grevin yasal olmadığına ilişkin açıklama ve grevin yasaklanması, örgütlenme özgürlüğünün ciddi ihlali niteliğindedir (Freedom of Association: Digest of Decisions and principles of the freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fourth Revised Edition. Geneva 1996.470 vd.) ILO denetim organlarına göre dayanışma grevlerinin tümüyle yasaklanması kötüye kullanmalara sebebiyet verebilecektir. Aynı değerlendirme sempati grevleri için de geçerli olup, bu tür eylemlerin meşruiyeti grevin yasal olması şartına bağlıdır. Aletlerin bırakılması, işi yavaşlatma, oturma, aşırı kurallı çalışma gibi eylemler barışçıl şekilde gerçekleştirildiği sürece korunmalıdır. Bu eylemler ancak barışçıl olma niteliğini kaybettiği takdirde kısıtlanabilir. (B.GHRNIGON/A.ODERO/H.GUIDO. ILO Principles Concerning the Right to Strike, International Labour Review, Vol.137 (1998) No.4. 444 vd.). Grev hakkı bakımından önemli bir diğer düzenleme Avrupa Sosyal Şartı ve denetim organı olan Avrupa Sosyal Haklar Komitesinin kararlarıdır. Avrupa Sosyal Şartının 6/4.maddesinde 'grev hakkı dahil toplu eylem hakkı' düzenlenmiştir. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi maddeyi yorumunda: grev hakkının sadece toplu iş sözleşmesi prosedürü sırasında ve bu prosedürle bağlantılı olarak kullanılamayacağını kabul etmektedir. Komiteye göre: toplu iş sözleşmesi prosedürü dışında, işçilerin iş sözleşmelerinin feshinin bildirildiği dönemde bir grup işçinin bunu önleme veya işten çıkarılanların geri alınması için yaptıkları eylemler toplu eylem hakkı kapsamında yer alır. Belirtmek gerekir ki, Türkiye Avrupa Sosyal Şartı'nın 5 ve 6. maddelerini onaylamamıştır. Bununla birlikte, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Türkiye'ye ilişkin kararlarında Şartın ilgili hükümlerini uygulamıştır. AIHM Türkiye aleyhinde verdiği kararda Toplu İş Sözleşmesi prosedürü ile bağlantılı olmayan 1 günlük genel grevin Hükümet tarafından yasaklanmasının ve çalışanlara disiplin

cezası uygulanmasının AIHS ve Avrupa Sosyal Şartı ve ILO ile benimsenen kurallara aykırı olduğunu kabul etmiştir. Sonuç olarak, uluslararası normlar uyarınca: işçilerin ekonomik ve sosyal durumlarını etkileyen veya işyerindeki uygulamalara yönelik olarak kısa süreli, demokratik bir hakkın kullanımı niteliğindeki protesto eylemleri toplu eylem hakkına dahildir. Bu gibi eylemler salt politik nitelikte olmadıkça yasaklanamaz”³⁶ demek suretiyle toplu eylem hakkını değerlendirmiştir.

Gerçekten de, taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları ve Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay içtihatları çerçevesinde, kısa süreli iş bırakmaların kanun dışı grev olarak nitelendirilmesi yerine, toplu eylem hakkı kapsamında toplu protesto şeklinde hukuki bir nitelik kazandığı kabul edilmelidir.³⁷ Bu açıdan değerlendirildiğinde, kamu görevlilerinin iş bırakma eylemleri, ekonomik ve sosyal durumlarını etkileyen gelişmelere karşı gerçekleştirilen bir toplu eylem olarak kabul edilebilir. Ancak, bu tür eylemlerin toplu eylem hakkının kapsam ve sınırları çerçevesinde ayrıca incelenmesi gerektiği de açıktır.

4. Toplu Eylem Hakkının Sınırları

Grev hakkı da diğer temel haklar gibi, hukuken öngörülmüş sınırlamalara tabidir. Uluslararası belgeler ve denetim organlarının kararları ışığında, toplu eylem hakkı, grev hakkını kapsayan daha geniş bir üst hak olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, grev hakkına getirilen sınırlamalar, özüne uygun olduğu ölçüde, toplu eylemler açısından da geçerlilik taşır ve hukuki bağlayıcılığa sahiptir.

Temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılamayacağı Anayasa’nın 14. maddesinde³⁸ ifade edilmiştir. Yine Anayasa’nın 54. maddesinin 2. fıkrasına göre grev

36 Y. 7.HD., 11.06.2014T., 2014/7358E., 2014/13055K., <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?Fn=7hd-2014-7358.htm&kw=7358+13055#fm>.

37 OĞUZMAN, K.: Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri, Cilt 1, 4. Bası, İstanbul, 1987, s. 162; TUNCAY/SAVAŞ KUTSAL, s. 461-462; TUNÇOMAĞ, K./CENTEL, T.: İş Hukukunun Esasları, 9. Baskı, İstanbul, 2018, s. 453.

38 “Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbirisi, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz. Anayasa hükümlerinden hiçbirisi, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz. Bu hükümlere aykırı faaliyette bulunanlar hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir.” (AY.md.14).

hakkı ve lokavt iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 72. maddesinin 1. fıkrasında da³⁹ bu yönde bir düzenleme yer almaktadır. Ancak grev hakkı kamu görevlilerine tanınmadığı gibi bunun olağan sonucu olarak bu hakkın kötüye kullanılması da 4688 sayılı Kanun'da düzenlenmemiştir. Kaynağını Medeni Kanun'un 2. maddesinde öngörülen dürüstlük kuralından alan bu kanunî düzenlemeler, *hakkın kötüye kullanılması*nın hukuk tarafından korunmayacağı temel ilkesini içermektedir. Söz konusu hakkın dürüstlük kuralına uygunluğunun veya aykırılığının tespiti ise hâkimin takdir yetkisine bırakılmıştır.⁴⁰

Grev hakkının dürüstlük kuralına uygun olarak kullanılması ilkesi, açık bir düzenleme bulunmayan hallerde, *ölçülülük ilkesini* de içerecek şekilde yorumlanmalıdır.⁴¹ Bu nedenle ölçülülük ilkesi aynı zamanda hakkın kötüye kullanılması iddiasının da önüne geçecektir.⁴² Ölçülülük ilkesi, elverişlilik, gereklilik ve oranlılık olmak üzere üç alt ilkeye ayrılabilir. Buna göre, uygulanacak tedbir öncelikle ulaşılmak istenen amaca elverişli olmalı; amacın gerçekleştirilmesi açısından gerekli olmalı ve tedbirin yol açtığı müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında ölçüsüz bir orantısızlık bulunmamalıdır.⁴³

Toplu eylem hakkı, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile çalışma koşullarını korumak ve geliştirmek amacına dayalı *barışçıl eylemler* ile sınırlıdır. Bu nedenle toplu eylemlerin barışçıl olması gereklidir. Barışçıl nitelikte olmayan, işyerini tahrip edici, işyerinde diğer çalışanların çalışmasını, işyerine diğer çalışanların veya işverenin girişini engelleyici eylemler uluslararası düzenlemeler karşısında meşru değildir ve örgütlenme hakkı kapsamında korunmaz.⁴⁴ Esas itibarı ile toplu eylemin barışçıl olması ölçülülük ilkesinin de temel koşuludur.⁴⁵ Dolayısıyla

39 “Taraflardan birinin veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının başvurusu üzerine mahkemeye, grev hakkı veya lokavtın iyi niyet kurallarına aykırı tarzda toplum zararına veya millî servete zarar verecek şekilde kullanıldığının tespit edilmesi hâlinde, uygulanmakta olan grev veya lokavtın durdurulmasına karar verilir.” (STİSK md.72/1).

40 SUR, Toplu İşçiler, s. 426.

41 TUNCAY, s. 277.

42 ÖZTÜRK, s. 1823.

43 BİRBEN, E.: İş Sözleşmesinin İşveren Tarafından Feshinde Ölçülülük İlkesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2006, (Ölçülülük İlkesi), s. 5-8; UGAN ÇATALKAYA, s. 63-71; KAYA /GÜLER, s.113.

44 ALPAGUT, s. 864-865.

45 KAYA /GÜLER, s.118.

toplu eylem hakkı kullanılırken amaç ister işyerindeki menfaatlerin korunması olsun ister hükümetlerin ekonomik veya sosyal politikalarına karşı bir duruş olsun, demokratik toplum düzeninin sürdürülebilirliğinin gözetilmesi gereklidir.⁴⁶

Toplu eylem hakkına getirilen sınırlamalardan bir diğeri de *son çare ilkesi*dir.⁴⁷ Bu ilkeye göre toplu eylem yoluna gidilmeden önce bütün müzakere yollarına başvurulmalı ve barışçıl yollar tüketilmelidir. Buna rağmen çözüme ulaşılamamışsa ve toplu eylem tek geçerli yol kabul edilmeliyse artık bu durumda son çare ilkesi söz konusu olacaktır.⁴⁸

Sonuç olarak, her ne kadar ulusal mevzuatımızda toplu eylem hakkının açık biçimde düzenlenmesi ve sınırlarının belirlenmesi gerektiği görüşü hakim olsa da, uluslararası normlar, uluslararası mahkeme kararları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları ve ülkemizdeki yargı kararları çerçevesinde, protesto niteliği taşıyan toplu eylem hakkı, yalnızca demokratik bir hakkın kullanımı kapsamında, barışçıl nitelikte, son çare ve ölçülülük ilkelerine uygun olmak şartıyla hukuka uygun kabul edilmektedir. Bu bağlamda, grev ve toplu eylemlere getirilebilecek sınırlamalar da, açık, demokratik toplumda örgütlenme özgürlüğünü zedelemeyecek ve acil bir sosyal ihtiyaca cevap verecek nitelikte olduğu sürece hukuka uygun sayılmaktadır.⁴⁹

IV. AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ KARARLARINDA İŞ BIRAKMA EYLEMLERİ

1. Tüm Haber-Sen ve Çınar/Türkiye Kararı (2006)⁵⁰

Tüm Haber-Sen, 1992-1995 yılları arasında faaliyet gösteren bir sendikadır. Başvuruculardan İsmail Çınar, sendikanın eski başkanıdır. Tüm Haber-Sen, 16 Ocak 1992 tarihinde, kuruluş belgesi İstanbul Valiliği'ne sunulduğunda kurulmuştur. Tüzük içeriği, toplu iş sözleşmesi yapma hakkına atıfta bulunmaktadır. Tüm Haber-Sen'in kurucuları, daha çok iletişim alanında olmak üzere, 851 sözleşmeli kamu çalışanıdır. Sendikanın feshedildiği tarihte, 40.000 üyesi ve 55 şubesi

46 KAYA /GÜLER, s.118.

47 Son çare ilkesi hakkında geniş bilgi için bkz., BİRBEN, Ölçülülük İlkesi, s. 84-86.

48 KAYA /GÜLER, s.117.

49 ENGİN, Toplu Eylemler Üzerine, s. 24.

50 Baş. No.: 28602/95, 21 Şubat 2006 tarihli karar.

bulunmaktadır. 20 Ocak 1992 tarihinde İstanbul Valiliği devlet memurlarının sendika kuramayacağı gerekçesi ile Tüm Haber-Sen'in faaliyetlerinin durdurulması ve söz konusu sendikanın feshedilmesi talebi ile Şişli Cumhuriyet Başsavcılığı'na başvurmuştur. Şikâyetle, Anayasa'nın 51. maddesi, Sendikalar Kanunu'nun 1. maddesi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 22. ve 27. maddelerine atıfta bulunulmuştur.

Cumhuriyet Başsavcılığı, devlet memurlarının sendika kuramayacağı gerekçesiyle Tüm Haber-Sen'in faaliyetlerinin durdurulması ve feshine karar verilmesi talebiyle dava açmıştır. İlk derece mahkemesi sendikanın faaliyetlerini durdurmuş ve feshine karar vermiştir. Temyiz üzerine Yargıtay, bu kararı bozarak, bir kuruluşun adında "sendika" ibaresinin bulunmasının tek başına onun hukuki niteliğini belirlemeyeceğini ve söz konusu yapının mesleki bir örgüt olarak değerlendirilebileceğini ifade etmiştir. İlk derece mahkemesinin direnmesi üzerine dosya yeniden Yargıtay önüne gelmiş; bu kez Yargıtay⁵¹, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin açık bir yasal düzenleme bulunmadığı gerekçesiyle sendikanın hukuki statüsünün bulunmadığına hükmetmiş ve sendikanın feshine karar vermiştir. Ayrıca, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin doğrudan uygulanamayacağını belirterek bunların sendika açısından dayanak oluşturamayacağını vurgulamıştır. Bu süreç sonunda sendikanın faaliyetleri sona erdirilmiştir.

Başvurucular, örgütlenme özgürlüğünü garanti altına alan uluslararası anlaşmaların iç hukukta uygulanabilirliğine rağmen Tüm Haber-Sen'in feshedilmesinin ve faaliyetlerinin zorla durdurulmuş olmasının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinin ihlali olduğu gerekçesi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurmuşlardır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, söz konusu davada haberleşme alanında çalışan devlet memurları ve kamuda sözleşmeli çalışanların sendika kurmasının

51 2001 yılında gerçekleşen Anayasa değişiklikleri kapsamında sendika özgürlüğü bu tarihten sonra sadece "işçiler" e değil; tüm "çalışanlar" a tanınmaktadır. Ancak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin **Tüm Haber-Sen ve Çınar/Türkiye Kararı**, her ne kadar 2006 yılında verilmiş ise de, esas itibarı ile dava konusu olay 1995 yılında Yargıtay'ın vermiş olduğu bu karara dayanmaktadır. Bu bakımdan da, o dönem itibarı ile sendika kurma özgürlüğünden kamu görevlilerinin yararlanmadığını ifade etmek gerekmektedir. Nitekim Anayasa'da yapılan değişikliğin akabinde 4688 sayılı o dönemdeki adı ile Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu çıkartılmıştır.

o dönemde uygulanan ulusal mevzuat tarafından kat'i surette yasaklanmasının hükümet tarafından ileri sürüldüğü şekli ile bir "acil toplumsal ihtiyacı" karşıladığı şeklindeki gerekçesinin açık olmadığı görüşündedir. Mahkeme'ye göre, sadece mevzuatın buna imkân tanımaması, bir sendikanın feshi kadar radikal bir tedbir için yeterli değildir. Mahkeme, söz konusu dönemde en az iki unsurun devlet memurlarının sendika kurma haklarının kısıtlanmasının dar anlamda değerlendirilmesini gerektirdiği kanaatindedir. İlk olarak Türkiye hâlihazırda 87 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi'ni imzalamıştır. Sözleşme'nin 2. maddesi kamu ve özel sektör ayrımı olmaksızın bütün çalışanlara sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tanımaktadır. Türk mahkemelerinin bu davada bu hükmü uygulamaya karar vermesinin nedeni, söz konusu dönemde TBMM'nin 87 sayılı Sözleşme'yi henüz onaylamamış olmasıdır. Ayrıca Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. maddesini henüz kabul etmeyen iki ülkeden biri olmasına rağmen (diğeri Yunanistan'dır) Bağımsız Uzmanlar Komitesi, tüm çalışanlara sendika kurma hakkı getiren bu hükmün devlet memurları içinde geçerli olduğunu değerlendirmiştir. Mahkeme, bu konuda yetkin olan bir komitenin yorumunu benimsemek durumundadır. Mahkeme, ayrıca Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. maddesinin polis ve ordu mensuplarına da sendika kurma konusunda kısıtlamalar öngördüğünü belirtmektedir. Dolayısıyla bu madde kısıtlama olmaksızın diğer kamu görevlileri için de geçerli olmalıdır. Buna göre, Tüm Haber-Sen'in kuruluş ve faaliyetlerinin Türk toplumu veya Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne bir tehdit oluşturduğunu gösteren somut deliller bulunmamaktadır. Bu nedenle Mahkeme, sadece kanuni bir hükme dayanan bir görüş ile sendikanın feshinin, dernek kurma özgürlüğünün kısıtlanabileceği koşullara uyduğunu söylemek için yeterli olmadığı görüşündedir. Bahse konu zamanda konuyla ilgili açık yasama hükümleri bulunmaması ve mahkemelerin devlet memurlarının sendikal haklarına getirilen kısıtlamaları yorumladığı temel tavır dikkate alındığında, imzacı devletin bu dönemde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesi ile güvence altına alınan hakların korunması zorunluluğunu yerine getirmediğini belirterek, devletin bu zorunluluğu yerine getirmemesinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinin ihlali teşkil ettiği sonucuna ulaşmıştır.

Tüm Haber-Sen ve Çınar/Türkiye Kararında, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bir sendikanın üyelerinin mesleki çıkarlarını toplu eylem ile savunma

özgürlüğünün bulunduğu, taraf devletlerin bu eyleme izin vermesinin ve kullanılmasına ve geliştirilmesine olanak tanınmasının gerektiği vurgulamıştır.⁵²

Mahkeme kararında, sendika hakkının evrensel anlamda bir insan hakkı olduğu ve bu açıdan değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Türkiye'nin, 87 ve 98 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerini imzalamasına rağmen iç hukukunda gerekli düzenlemeleri yapmaması ve hukukta var olan boşluğun yargı organları tarafından hakların sınırlandırılması olarak yorumlanması sebebi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi davayı Türkiye aleyhine sonuçlandırmıştır.⁵³

2. Karaçay/Türkiye Kararı (2007)⁵⁴

Başvurucu, olayların meydana geldiği dönemde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nda elektrik mühendisi olarak görev yapan bir kamu görevlisi olup, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu'na (KESK) bağlı Yapı-Yol-Sen Sendikası üyesidir. KESK, memur maaşlarına yapılan düşük zammı protesto etmek amacıyla 5 Eylül 2002 tarihinde iş yavaşlatma ve iş bırakma şeklinde eylem yapılacağını yetkili makamlara önceden bildirmiştir. İstanbul Valiliği, bu eylemlere katılacak personel hakkında önleyici tedbirlerin alınmasını istemiştir.

Başvurucu hakkında, söz konusu eyleme katıldığı iddiasıyla disiplin soruşturması başlatılmış ve yazılı savunması alınmıştır. Başvurucu savunmasında, eyleme katılmadığını, İstanbul'da meydana gelen sel baskınları nedeniyle görev yerinde bulunduğunu ileri sürmüştü; ayrıca verilen disiplin cezasının sendika hakkını güvence altına alan ulusal ve uluslararası düzenlemelere aykırı olduğunu belirtmiştir. Buna rağmen başvuru, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilgili maddesi uyarınca "uyarma" cezası ile cezalandırılmış; yaptığı idari itiraz da reddedilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, başvuruyu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesi kapsamında incelemiştir. Mahkeme, 11. maddenin sendikaya

52 GÜLMEZ, M.: Anayasa'nın 90. Maddesi, TİS ve Grev Hakkı, KESK Konferans Kitabı, Ankara, 2006, s. 11; GÖKÇEOĞLU BALCI, Ş.: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Toplu Eylem Hakkı, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 2014, C. 11, S. 44, s. 228-229.

53 AKIN, F.: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Madde 11 ve Uygulamalarında Sendikalar Hakları, İstanbul, 2017, s.105.

54 Baş. No: 6615/03, 27 Mart 2007 tarihli karar.

üye olma ve çıkarları koruma hakkını güvence altına aldığını; devlet memurlarının da kural olarak bu haktan yararlandığını vurgulamıştır. Bazı kamu görevlerinde sendikal faaliyetlere sınırlama getirilebilse de, bu sınırlamaların görevlerin niteliği gereği zorunlu olması gerektiği belirtilmiştir. Mahkeme, başvurunun yürüttüğü elektrik mühendisliği görevinin böyle bir sınırlamayı gerektirmediğini tespit etmiştir.

Mahkeme, başvurunun ulusal makamlar önünde eyleme katıldığını inkâr etmiş olmasına rağmen, disiplin cezasının sendikal faaliyetlere dayandığı yönündeki itirazlarını açıkça dile getirdiğini belirterek, şikâyetin esasını incelemiştir. Eylemin önceden bildirildiği ve barışçıl nitelikte olduğu tespit edilmiş; başvurunun bu eylem kapsamında toplantı özgürlüğünü kullandığı kabul edilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, dosyanın tamamı ışığında disiplin cezasının orantılılığını değerlendirmiştir. Başvurucuya verilen “uyarma” cezası hafif nitelikte olmakla birlikte, Mahkeme’ye göre bu yaptırım, sendika üyelerinin mesleki ve ekonomik çıkarlarını savunmak amacıyla toplu eylemlere katılmalarını caydırıcı bir etki doğurmaktadır. Bu durum, sendikal hakların etkili kullanımını zedelemektedir.

Sonuç olarak Mahkeme, başvurucuya verilen disiplin cezasının demokratik bir toplumda gerekli olmadığına hükmetmiş ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 11. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir. Mahkeme, bu kararında grev hakkını bağımsız bir hak olarak tanımamış; sendikal amaçlı barışçıl eylemlere katılımı, sendika hakkı ve toplantı özgürlüğü kapsamında koruma altına almıştır.

3. Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Kararı (2007)⁵⁵

Başvurucular, Boğaziçi Köprüsü’nde gişe memuru olarak görev yapan ve sözleşmeli memur statüsünde çalışan kamu görevlileridir. Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu’na (KESK) bağlı Yapı-Yol Sen üyesi olan başvurucular, sendikanın çağrısı üzerine çalışma koşullarını protesto etmek amacıyla 1998 ve 1999 yıllarında üç saat süreyle iş yavaşlatma ve iş bırakma eylemlerine katılmışlardır. Bu eylemler

55 Baş. No.: 74611/01, 26876/02, 27628/02, 17 Temmuz 2007 tarihli karar.

sırasında gişelerin terk edilmesi nedeniyle araçlar köprüden ücret ödmeden geçmiştir.

İdare, söz konusu eylemler nedeniyle kamu zararına yol açıldığı gerekçesiyle disiplin soruşturması başlatmış ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dayanarak başvuru haklarında disiplin cezası verilmesini ve uğranılan maddi zararın tazmin edilmesini talep etmiştir. Asliye Hukuk Mahkemeleri, başvuru haklarının eylemlerini “haksız fiil” olarak nitelendirmiş; her bir başvuru hakkının müştereken ve müteselsilen idarenin uğradığı gelir kaybını tazmin etmesine karar vermiştir. Bu kararlar Yargıtay tarafından onanmış ve başvuru hakları yüksek miktarlarda tazminat ödemek zorunda kalmıştır.

Başvuru hakları, sendika kararı doğrultusunda gerçekleştirilen bu eylemler nedeniyle kendilerine hukukî sorumluluk yüklenmesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinde güvence altına alınan dernek kurma ve sendika özgürlüğü haklarını ihlal ettiğini ileri sürerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurmuşlardır. Mahkeme, şikâyetlerin esasen Sözleşme'nin 11. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, başvuru haklarının üç saat süreyle gerçekleştirdikleri iş yavaşlatma ve iş bırakma eylemlerini, sendikal hakların kullanımı bağlamında bir toplu eylem olarak nitelendirmiş; bu eylemleri grev olarak değerlendirmekten özellikle kaçınmıştır. Bununla birlikte Mahkeme, başvuru haklarının sendikal bir toplu eyleme katılmaları nedeniyle kendilerine tazminat sorumluluğu yüklenmesini, Sözleşme'nin 11. maddesi kapsamında bir müdahale olarak kabul etmiştir.

Mahkeme, söz konusu müdahalenin kanuni bir dayanağının bulunduğunu ve kamu düzeninin korunması gibi meşru bir amaç taşıdığını kabul etmekle birlikte, müdahalenin “demokratik bir toplumda gerekli” olup olmadığını incelemiştir. Bu değerlendirme kapsamında, eylemlerin barışçıl nitelikte olduğu, sendika tarafından düzenlendiği, yetkili makamlara önceden bildirildiği ve kamu görevlilerinin sendikal haklarını etkili biçimde kullanabilecekleri alternatif araçların devlet tarafından gösterilmediği hususlarına dikkat çekilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, başvuru haklarına yüklenen ağır mali sorumluluğun, sendikal toplu eyleme katılmalarıyla doğrudan bağlantılı olduğunu ve

izlenen meşru amaçla orantılı olmadığını tespit etmiştir. Mahkeme’ye göre, kamu görevlilerinin barışçıl bir sendikal eyleme katılmaları nedeniyle bu denli ağır bir hukukî sorumluluk altına sokulmaları, sendika özgürlüğünün özünü zedelemektedir.

Sonuç olarak Mahkeme, başvuruçuların sendikal faaliyet kapsamında gerçekleştirdikleri toplu eylem nedeniyle tazminat sorumluluğu altına alınmalarının, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 11. maddesini ihlal ettiğine karar vermiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, bu kararında yerleşik içtihadından (Wilson & Ulusal Gazeteciler Birliği ve Diğerleri/Birleşik Krallık Kararı, Gustafsson/İsveç Kararı gibi) ayrılmamış; grev hakkının 11. madde kapsamında olmadığını ifade etmiştir. Bununla birlikte kararda, yine önceki içtihatlarına uygun olacak şekilde kamu görevlilerinin toplu eylem hakkını, sendika hakkının içinde yer alan bir hak olarak değerlendirmiş ve korumuştur. Ancak bu yönüyle bu kararın kamu görevlilerinin grev hakkı açısından yeni bir açılım getirdiği de söylenemeyecektir. Mahkeme, kararında söz konusu eylemi “grev” olarak nitelendirmekten kaçınmış; “toplu eylem” olarak nitelendirmeyi tercih etmiştir. Dolayısıyla bu karar sonrasında da, daha önceden olduğu gibi, kamu görevlilerinin “grev hakkının” uluslararası hukuktaki kaynakları çerçevesinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 11. maddesine dayandırmak mümkün gözükmemektedir.⁵⁶ Bununla birlikte, bu karar ve benzer kararlarından özellikle kamu çalışanlarının sendikalarca düzenlenen iş bırakma, kısa grev veya grev gibi toplu eylemlere katılmaları nedeni ile ayrımcı uygulamalara maruz kalmaları ve özellikle disiplin cezası almaları durumunda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Sözleşme’nin 11. maddesinin ihlal edildiği yönünde karar vereceği söylenebilecektir.⁵⁷

4. Urcan ve Diğerleri/Türkiye Kararı (2008)⁵⁸

Başvuruçular, öğretmen olarak görev yapan kamu görevlileridir ve biri hariç tamamı Eğitim Sen Sendikası üyesidir. Eğitim Sen tarafından, kamuda çalışan eğitimcilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi amacıyla 1 Aralık 2000 tarihinde bir günlük ulusal grev kararı alınmış ve bu karar önceden yetkili makamlara

56 GÖKÇE OĞLU BALCI, s. 229 vd.

57 ÇETİN, E.: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin 8-11. Maddeleri Bağlamında Çalışanların Hakları, İstanbul, 2015, s.614.

58 Baş. No.: 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 ve 23676/04, 17 Temmuz 2008 tarihli karar.

bildirilmiştir. Başvurucular, bu çağrıya uyarak işyerlerine gitmemiş ve düzenlenen eyleme katılmışlardır.

Savcılık, başvurucular hakkında eski Türk Ceza Kanunu'nun 236. maddesi uyarınca "görevi toplu halde terk" suçundan kamu davası açmıştır. İzmir Karşıyaka Asliye Ceza Mahkemesi, birçok sendikanın aynı tarihte ulusal grev kararı aldığını tespit etmiş; başvurucuları hapis ve para cezasına mahkûm etmiş ve geçici süreyle kamu hizmetinden men edilmelerine karar vermiştir. Hapis cezası daha sonra para cezasına çevrilmiş, cezanın infazı ertelenmiş; Yargıtay ise kamu hizmetinden men cezasını onamıştır.

Başvurucular, sendikal haklarını kullandıkları gerekçesiyle cezalandırıldıklarını ileri sürerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurmuşlardır. Mahkeme, başvurucuların bir günlük ulusal greve katılmaları nedeniyle mahkûm edilmelerinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesi kapsamında güvence altına alınan toplanma ve dernek kurma özgürlüğüne yönelik bir müdahale teşkil ettiğini kabul etmiştir.

Mahkeme, söz konusu müdahalenin Sözleşme'nin 11. maddesinin 2. fıkrası çerçevesinde meşru sayılabilmesi için kanunla öngörülmüş olması, meşru bir amaç gütmesi ve demokratik bir toplumda gerekli olması şartlarını taşıması gerektiğini belirtmiştir. Müdahalenin yasal dayanağının Türk Ceza Kanunu'nun 236. maddesi olduğu kabul edilmekle birlikte, Mahkeme, bu yaptırımların izlenen meşru amaç bakımından gerekli ve orantılı olup olmadığı konusunda ciddi tereddütler bulunduğunu ifade etmiştir.

Kararda ayrıca, eylemin önceden yetkililere bildirildiği, başvurucuların şiddete başvurmadığı ve barışçıl biçimde görüşlerini ifade ettikleri vurgulanmıştır. Mahkeme, toplanma ve ifade özgürlüğünün demokratik toplumun temel unsurlarından biri olduğunu; yetkili makamların, barışçıl toplantılara karşı hoşgörülü davranmasının zorunlu olduğunu hatırlatmıştır.

Bu kararda Mahkeme tarafından devletin grev hakkını koruma yükümlülüğüne ilişkin yapılan tespitler daha sonra Danilenkov ve Diğerleri/Rusya Kararında ve aynı konuda verilen Özcan/Türkiye Kararında⁵⁹ da yer almıştır. Mahkeme, sendika üyesi olan ve olmayan çalışanların grev ve kolektif eylemlere katılmaları sebebi ile

59 Baş. No.: 22943/04, 15 Eylül 2009 tarihli karar.

haklarında verilen görevden uzaklaştırılmaya ilişkin cezaların, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesinin 1. fıkrasını ihlal ettiğine karar vermiştir. Ancak Mahkeme kararına bakıldığında, grev hakkını değil; barışçıl toplanma özgürlüğünün ihlaline karar verildiği görülmektedir. Dolayısıyla Mahkeme'nin grev ve benzeri iş mücadelesi yöntemlerini özel olarak korumak yerine barışçıl toplanma özgürlüğü kapsamında bir korumayı tercih ettiği söylenebilecektir.⁶⁰

5. Saime Özcan/Türkiye Kararı⁶¹

Başvurunun konusunu kamu görevlilerinin çalışma koşullarını protesto etmek amacıyla gerçekleştirilen 1 günlük iş bırakma eylemi oluşturmaktadır. Başvuru lise öğretmeni olup olay tarihinde Eğitim Sen üyesidir. Başvuru Eğitim Sen'in kamu görevlilerinin çalışma koşullarının iyileştirilmesi talebiyle yaptığı grev çağrısına yanıt vermiş ve işe gitmemiştir. Başvurucu'ya bu eylemi nedeniyle 3 ay 10 gün hapis, 76.050.000 TL para ve 2 ay 15 gün kamu görevinden uzaklaştırma cezası verilmiş ancak hapis cezası 380.250.000 TL para cezasına çevrilmiş ve mahkeme cezanın infazını ertelemiştir. Hükümden 5 yıl sonra ise TCK'da yapılan değişiklik kapsamında hüküm iptal edilerek ceza verilmesine yer olmadığına dair yeni bir hüküm kurulmuştur.

AİHM, kamu görevlilerinin çalışma şartlarının iyileştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen eylem nedeniyle verilen cezanın kamu görevlilerini ileride gerçekleşecek benzer eylemlere katılmaktan alıkoyacak bir nitelik taşıdığını tespit etmektedir. Her ne kadar verilen ceza 5 sene sonra kaldırılmış olsa da Başvurucu verilen cezanın sonuçlarına doğrudan maruz kalmıştır. Bu nedenle verilen cezanın demokratik bir toplumda gerekli olduğundan söz etmek mümkün değildir. Bu sebeplerle Mahkeme AİHS md. 11'in ihlal edildiğini sonucuna ulaşmıştır.

6. Doğan Altun/Türkiye Kararı (2015)⁶²

Başvuru konusunu sendika tarafından öğle tatilinde işyeri sınırları içerisinde gerçekleştirilen oylama oluşturmaktadır. Başvurucu Ankara Büyükşehir

60 ÇETİN, s. 608.

61 Affaire Saime Özcan c. Turquie, No. 22943/04, 15.12.2009.

62 Affaire Doğan Altun c. Turquie, No. 7152/08, 26.08.2015.

Belediyesi Elektrik, Gaz ve Otobüs İşletmeleri’nde (EGO) çalışan bir kamu görevlisidir. Tüm Bel-Sen üyesi olan Başvurucu, bir sonraki yıl mali yıl bütçesinde yer verilen çalışan haklarına yönelik farazi bir referandum gerçekleştirmek amacıyla işletme yemekhane kapısının önüne oy sandıkları ve pusulalar yerleştirmiş, çalışanlar da herhangi bir taşkınlık yaşanmaksızın katılım göstermişlerdir. Daha sonra sendika görevlileri gelip sandığı olarak ayrılmıştır. Eylem işyeri sınırları içerisinde ancak öğle tatilinde gerçekleştirilmiştir. İdare Başvurucu’ya eylemin izin alınmadan gerçekleştirildiği gerekçesiyle uyarma cezası vermiştir.

Mahkeme, öncelikle Hükümet’in disiplin cezasının sendikal faaliyet değil işyerinden izinsiz ayrılma gerekçesiyle verildiği yönündeki itirazını değerlendirmiştir. Mahkeme’ye göre bu iddia gerçeği yansıtmamaktadır, Mahkeme cezanın sendikal faaliyet nedeniyle verildiği görüşündedir. Bununla birlikte cezanın işyerinden izinsiz ayrılma nedeniyle verildiği kabul edilebilecek olsa dahi bu durum bir fark yaratmayacaktır zira işyerinden ayrılma eylemle bağlantılı olup sendikal faaliyet kapsamında gerçekleştirilmiştir.

Mahkeme, AIHS md. 11’de sendika hakkına ilişkin olarak yer verilen “çıkarlarını korumak amacı” ibaresinin boşuna konulmadığı, sendikaların üyelerinin mesleki, sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumak amacıyla gerçekleştireceği toplu eylemlerin korunduğu yönündeki içtihadını tekrarlamıştır. Mahkeme, eylemin çalışma süresi olarak nitelenemeyecek öğle arasında, yerleşke içinde olmakla birlikte idare binasının dışında ve olaysız bir şekilde gerçekleştirildiğine dikkat çekmiştir. Nitekim 4688 sayılı Kanun’un 18. maddesinde kamu görevlilerinin iş saatleri dışında veya işverenin izniyle iş saatleri içerisinde Kanun’da belirtilen sendikal faaliyetlere katılmaları nedeniyle farklı bir işleme tabi tutulamayacakları düzenlenmiştir. Mahkeme, somut olayda verilen cezanın küçük olsa da sendika üyelerini özgürce sendikal faaliyette bulunmaktan alıkoymak nitelikte olduğunu belirtmiştir. Bu nedenle verilen ceza ölçülü ve demokratik bir toplumda gerekli bulunmadığından sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmiştir.

7. Sadrettin Güler/Türkiye Kararı (2018)⁶³

Uyuşmazlık sendika kararı kapsamında sendikal faaliyet nedeniyle 1 günlük devamsızlık üzerine verilen disiplin cezasına ilişkindir. Başvurucu olay tarihinde

63 Case of Sadrettin Güler v. Turkey, No. 56237/08.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde kamu görevlisi olarak çalışmakta olup Tüm Bel-Sen üyesidir. 2008 yılında DİSK ve KESK ortak bir kararla, 1 Mayıs İşçi Bayramı'nı kutlamak ve 1977 1 Mayıs'ında katledilenleri anmak amacıyla büyük çaplı bir gösteri planlamış ve Başvurucu da bu eyleme katılmıştır. İleriki bir tarihte 1 Mayıs 2008 tarihinde izinsiz olarak göreve gelmediği gerekçesiyle Başvurucu hakkında soruşturulma başlatılıp savunması istenmiştir. Başvurucu üyesi olduğu sendikanın düzenlediği gösteriye katıldığı yönünde savunma yapsa da İdare bu savunmaya itibar etmeyerek Başvurucu'yu uyarı cezası ile cezalandırmıştır. Mahkeme, önüne gelen uyuşmazlıkta 1 Mayıs'ın işçiler bakımından sembolik değere sahip önemli bir gün olduğuna, nitekim söz konusu eylemden yaklaşık 1 yıl sonra resmi tatil ilan edildiğine dikkat çekmiştir. Başvurucu, DİSK ve KESK tarafından organize edilen gösteriye katılmak için devamsızlık yaptığını açıkça ifade etmiştir. Tüm bu hususlar bir arada değerlendirildiğinde Başvurucu'nun düzenlenen gösteriye katılarak barışçıl toplanma özgürlüğünü kullandığını söylemek mümkündür. Her ne kadar verilen disiplin cezası hafif olsa da sendika üyelerini ileride sendikal faaliyetlere katılmaktan alıkoyacak niteliktedir. Bu nedenle AİHS'in 11. maddesinin ihlal edildiğine karar verilmiştir.

AİHM KARARLARI DOĞRULTUSUNDA SONUÇ OLARAK;

1. Mahkeme'ye göre, Sözleşme, bir sendikanın üyelerinin mesleki çıkarlarını toplu eylem ile savunma özgürlüğünü tanımaktadır. Taraf devletler de bu eyleme izin vermel; kullanılmasına ve geliştirilmesine olanak tanımalıdır (Tüm Haber-Sen ve Çınar/Türkiye Kararı, Demir ve Baykara/Türkiye Kararı, Tek Gıda İş Sendikası/Türkiye Kararı). Mahkeme'ye göre, taraf devletler sendikalara bu mücadeleyi mümkün kılan olanaklar sağlamalıdır. Ancak korunan sendikal eylem, tek çıkar yol olmalıdır; başkaca yollarla da sendikal özgürlüğün korunması mümkün ise Mahkeme, Sözleşme'nin 11. maddesi anlamında bir korumayı kabul etmemektedir.

2. Mahkeme'ye göre, çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik demokratik bir toplumu karakterize etmektedir. Bu anlamda toplanma özgürlüğü ve görüşlerini bu özgürlük aracılığı ile ifade etme hakkı demokratik bir toplumun temel değerlerindendir. Demokrasinin esasında, meselelerin halka açık olarak tartışılarak çözülmesi yeteneği bulunmaktadır. Şiddete teşvik etme ve/veya demokratik ilkelerin

reddi söz konusu olmadığı sürece, toplanma ve ifade özgürlüğü çerçevesinde dile getirilen bazı görüşler veya kullanılan ifadeler yetkili makamların gözünde kabul edilemez veya şok edici veya ileri sürülen talepler gayri meşru olsalar dahi, ifade ve toplanma özgürlüğünü ortadan kaldırmaya yönelik önleyici nitelikteki radikal tedbirler demokrasiye hizmet etmemekte; hatta tehlikeye düşürmektedir. Hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir toplumda, yerleşik düzene karşı çıkan ve barışçı yöntemlerle hayata geçirilmesi savunulan siyasi düşüncelerin toplanma özgürlüğü veya başka yasal yollarla dile getirilebilmesine imkân tanınmalıdır (Urcan ve Diğerleri/Türkiye Kararı). Aynı şekilde Mahkeme'ye göre, göstericilerin şiddet eylemlerinde bulunmadığı durumlarda, Sözleşme'nin 11. maddesi ile güvence altına alındığı şekliyle toplantı özgürlüğünün içeriğinin boşaltılmaması için, yetkili mercilerin barış yanlısı toplanmalara hoşgörüyle yaklaşması önem arz etmektedir (Urcan ve Diğerleri/Türkiye Kararı, Kaya-Seyhan/Türkiye Kararı).

3. Mahkeme, Sözleşme'nin 11. maddesinin, sendikaların toplu eylemleri ile sendika üyelerinin mesleki çıkarlarını koruma özgürlüğünü güvence altına aldığını, devletlerin bu kolektif eylemlere hem izin vermesi gerektiğini hem yürütülmesini ve geliştirilmesini mümkün kılması gerektiğini belirtmektedir (Demir ve Baykara/Türkiye [BD], No. 34503/97, prg. 140, AİHM 2008). Söz konusu maddenin 1. paragrafı sendika üyelerine, çıkarlarının korunması amacıyla, sendikalarının sesini duyurma hakkını tanımakta; ancak her devlete bu amaca yönelik olarak kullanılacak yöntemleri belirleme imkânı da tanımaktadır. Sözleşme, 11. maddesine ters düşmeyecek şekilde, yasaların sendikalara üyelerinin çıkarlarını koruması için çalışma imkânı vermesini gerektirmektedir.

4. Mahkeme'nin yukarıda yer verilen kararlarında, toplu eylemlerin meşruiyeti bakımından işverenin eylem hakkında önceden bilgilendirilmiş olmasının büyük önem arz ettiği belirtilmektedir. Ancak Mahkeme bu bilgilendirmenin belirli bir şekilde yapılmasını aramamaktadır. İşverenin eylemin tarihi, süresi, niteliği gibi temel özelliklerinden önceden haberdar olduğu anlaşılabiliriyorsa bildirim yükümlülüğünün yerine getirildiği kabul edilmektedir.

V. DANIŞTAY KARARLARINDA İŞ BIRAKMA EYLEMLERİ

Danıştay ise vermiş olduğu kararlarda, kamu görevlileri tarafından

gerçekleştirilen iş bırakma eylemleri için “grev” ve/veya toplu eylem ifadelerini kullanmaktan kaçınmaktadır. İş bırakılan günlerin “mazeret izni” olarak kabul edilmesi gerektiği Yüksek Mahkeme tarafından kabul edilmiştir. Bu toplantı kapsamında güncel Danıştay kararları ayrıca incelenmiş olduğundan konuya ilişkin ayrıntılı açıklama yapılmayacak ve örnek mahiyetinde bazı emsal nitelikteki kararlardan söz edilecektir:

Danıştay 12. Dairesi’nin 2005/313 Karar ve 2004/4643 Esas sayılı kararı şöyledir:

“Olayda, davacının üyesi bulunduğu sendikanın yetkili kurullarınca alınan, üretimden gelen güçlerini kullanma çağırışına uyarak 11.12.2003 tarihinde göreve gelmediği anlaşılmış olup, davacının sendikal faaliyet kapsamında göreve gelmemesi fiilinin mazeret olarak kabulünün gerektiği dolayısıyla 657 sayılı. Yasanın 125/C-b maddesi anlamında özürsüz olarak göreve gelmemek fiilinin sübuta ermediği görülmüştür.

Bu durumda, disiplin suçu teşkil etmeyen eylem nedeniyle davacı hakkında tesis olunan işlemde hukuka uyarlık bulunduğu gerekçesiyle davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukukî isabet görülmemiştir.”

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 22/5/2013 tarih ve E.2009/63 ve K.2013/1998 sayılı ilamının Anayasa Mahkemesi kararlarına alınan kısmı şöyledir:

“...Uyuşmazlıkta, davacının, üyesi bulunduğu sendikanın yetkili kurullarınca alınan karara uyarak 11/12/2003 tarihinde 1 gün göreve gelmeme eyleminin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125/C-b maddesi kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğinin tespiti önem taşımaktadır. 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 90. maddesinin son fıkrasında; “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 07/05/2004 - 5170 S.K./7.mad) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” hükmü yer almıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin “Dernek kurma ve toplantı özgürlüğü”-nün düzenlendiği 11. maddesinde; herkesin asayışı bozmayan toplantılar yapmak,

dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahip olduğu, bu hakların kullanılmasının, demokratik toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlandırılabilceği, bu maddenin, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel olmadığı kuralına yer verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 15/09/2009 tarihli, Kaya ve Seyhan - Türkiye kararında (application no. 30946/04); Eğitim-Sen üyesi öğretmenlere, 11/12/2003 tarihinde KESK'in çağrısına uyarak, parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısını protesto etmek üzere düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katılmaları nedeniyle 11/12/2003 tarihinde göreve gelmedikleri için uyarma cezası verilmesinin, her ne kadar bu ceza çok küçük olsa da, sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşru grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir nitelik taşıdığı, öğretmenlere verilen disiplin cezasının "acil bir sosyal ihtiyaca" tekabül etmediği ve bu nedenle "demokratik bir toplumda gerekli" olmadığı sonucuna varmış, bunun sonucu olarak, bu davada, başvuranların AİHS'nin 11. maddesi anlamında gösteri yapma özgürlüğünü etkili bir şekilde kullanma haklarının orantısız olarak çiğnendiği gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.

Bu durumda, davacının, sendikal faaliyet gereği, 11/12/2003 tarihinde göreve gelmeme eyleminin özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek fiili kapsamında değerlendirilemeyeceği ve sendikal faaliyet kapsamında bir gün göreve gelmemek fiilinin mazeret olarak kabulü gerektiğinden, disiplin suçu teşkil etmeyen eylem nedeniyle davacıya 657 sayılı Kanunun 125/C-b maddesi uyarınca aylıktan kesme cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemler hukuka uyarlık bulunmamıştır."

Danıştay kararlarında, kamu hizmetlerinin sürekliliği dikkate alınarak, kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakkı değerlendirilirken özellikle sağlık çalışanları, eğitimciler ve sosyal hizmet ile ulaşım alanında görev yapan kamu görevlilerinin ayrı bir değerlendirmeye tabi tutulması gerektiği ifade

edilmektedir. Kararlarda, bu meslek grupları açısından, yürüttükleri kamu hizmeti nedeniyle, kendi sendikal hakları ile başkalarının hak ve özgürlükleri arasında sürekli bir denge ihtiyacının doğabileceği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, örneğin bir hastanede ameliyatlarda nöbetçi olarak görev yapan anestezi uzmanının, nöbete katılmayarak sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması eylemi, disiplin huku-ku çerçevesinde cezalandırılabilir bir davranış olarak değerlendirilmelidir.

Bu çerçevede, aile hekimi olarak görev yapan davacının nöbet görevini yerine getirmeyip sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması sonucu, kendisine 20 ihtar ceza puanı verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada yerel mahkeme tarafından işlemin iptal edilmesi üzerine yapılan temyiz incelemesi sonucunda, Danıştay 2. Dairesi 20.6.2017 tarih E:2016/10548, K:2017/5220 sayılı kararında;

“ Her ne kadar, uluslararası mevzuat, İHAM ve Anayasa Mahkemesi kararları uyarınca, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla kurulan sendikaların bu amaç doğrultusunda iş bırakma kararı alabilecekleri kabul edilmekte ise de; Devlete yüklenen sağlık hakkının korunması amacıyla, sağlık personeline nöbet görevi getirilmesine ilişkin düzenlemenin, bireyin sağlık hakkını koruyucu, iyileştirici ve sağlık sunucularından etkili bir şekilde yararlanmasını sağlayıcı nitelikte olduğu ve temel haklar arasında yer alan sağlık hakkının korunmasındaki kamusal yarar dikkate alındığında, vatandaşlara etkin, verimli ve hızlı bir hizmet sunumu ile yükümlü olan davacının, iş bırakma eyleminin sağlık hizmetini sekteye uğratici ve ölçülülük ilkesine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.” gerekçesiyle yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.

Ancak öğretmenler konusunda, Yüksek Mahkeme daha farklı bir görüşe sahiptir. Danıştay, öğretmenlerin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakabileceklerini birçok kez kararlarında dile getirmiştir. Öğretmen olarak görev yapan davacının, 15.5.2014 tarihinde özürsüz olarak bir gün göreve gelmediğinden bahisle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125/C-(b) maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, İstanbul 10. İdare Mahkemesince verilen 25.3.2015 tarih ve E:2014/2153, K:2015/472 sayılı kararda; davacının, üyesi olduğu sendikanın aldığı karar doğrultusunda yapılan sendikal etkinliğe katılması ve bunun sonucunda etkinliğin

yapıldığı gün görevine gidememesinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda öngörülen “özürsüz ve mazeretsiz olarak göreve gelmeme” fiili kapsamında değerlendirilemeyeceği, sendikal faaliyet kapsamında bir fiil olarak kabulü gerekeceği gerekçesiyle, dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş, bu karar Danıştay 12. Dairesinin 4.2.2019 tarih ve E: 2015/2549, K: 2019/591 sayılı kararıyla onanmıştır.

Öte yandan bir başka karara konu olayda; Sendikaları Konfederasyonu Yürütme Kurulunun ... tarih ve ... sayılı kararıyla “*Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde bazı il, İlçe ve mahallerde bir süredir uygulanan sokağa çıkma yasaklarının hem kamu hizmeti sunmakla görevli kamu emekçilerinin ve ailelerinin hem de kamu hizmetinden yararlananların sadece kamu hizmeti sunma ve alma hakkı değil yaşam haklarını da tehdit eder boyutlara ulaştığı, ... kamu hizmeti sunma ve alma hakkının yanı sıra yaşam hakkını tehdit eden gelişmelere karşı ..., ... ile birlikte; 29 Aralık 2015 tarihinde...’e bağlı sendika üyelerinin işyerlerinden çıkıp tüm illerin merkezi alanlarda basın açıklamaları yapmaları*” yönünde karar almıştır. Sendika üyesi olan ve öğretmen olarak görev yapmakta olan davacılar, konfederasyonun aldığı bu karar doğrultusunda bir gün göreve gelmeme eylemine katılmışlar ve mazeretsiz olarak göreve gelmedikleri gerekçesiyle haklarında tesis edilen disiplin cezasına ilişkin işlemlerin iptali için açılan davalarda Bölge İdare Mahkemeleri tarafından farklı kararlar verilmiş olması nedeni ile uyuşmazlık T.C. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun önüne gelmiştir.

Kurul kararında, “*olayda sendika hakkının ihlal edilip edilmediğinin değerlendirilmesine gelince; kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendikalar tarafından, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve çıkarlarının ve bu kapsamda özlük ve parasal haklarının, çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi, bu konulara dikkat çekilmesi ve kamuoyu oluşturulmasının sağlanması amacıyla aldıkları kararlar uyarınca kamu görevlilerinin toplantı, gösteri ve iş bırakma eylemlerine katılmalarında demokratik bir toplumda herhangi bir sakınca bulunmadığından, anılan eylemlerin AİHS’nin 11. maddesi kapsamında korunması gerektiği açıktır. Buna karşılık, kamu görevlilerinin atanma, nakil ve cezalandırılmasına ilişkin esasların belirlenmesi konusunda yasa koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır. Yasa koyucuya tanınan bu takdir yetkisinin amacı; kamu hizmetlerinin kesintisiz bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Ayrıca Anayasa’nın 129. maddesinin birinci*

fıkrasında “Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler” denilerek, kamu görevlilerinin Anayasa’ya ve yasalara sadakat yükümlülüğünün kamu hizmetlerinin devamlılığının ve belli bir disiplin içinde yürütülmesinin sağlanmasıyla yakından ilişkili olduğuna dikkat çekilmiştir. Dolayısıyla, Anayasa’nın 129. maddesinde belirtilen sadakat yükümlülüğü kapsamında, kamu hizmetinin etkin bir şekilde yürütülmesi ve mesleki disiplinin sağlanması amacıyla idarenin takdir yetkisini kullanarak işlem tesis etmesinin olanaklı olduğu anlaşılmaktadır. Kamu görevlilerinin, normal vatandaştan farklı olarak yükümlülükleri, sorumlulukları ve tabii olduğu yasaklar vardır. Kamu görevlilerine tanınan bir takım avantajlar, ayrıcalıklar olmakla birlikte, bu kişilerin katlanmak zorunda oldukları külfetler ve sorumluluklar nedeniyle onların bazı sınırlamalara da tabii olacağı açıktır. Dolayısıyla, kamu hizmetinin kesintisiz olarak yürütülmesini sağlamak ve görevinin başında olmak kamu görevlisinin sorumluluklarındandır. Sendika kararları doğrultusunda kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilmesi planlanan eylemlerin, kamu hizmetinin gereklerine dayanan bir sınırının olması gerektiği açıktır. Kamu hizmetini kesintiye uğratacak, “iş bırakma” gibi eylemlerin nedenini mesleki menfaatler dışında bir neden oluşturuyorsa devletin müdahale hakkının da daha geniş yorumlanması gerekir. Sendika üyesi olan kamu görevlileri tarafından, sendika yöneticilerinin aldıkları kararların içeriklerinin değerlendirilmesi suretiyle hareket tarzı geliştirmeleri gerekmektedir. Bir kamu görevlisinin, sendikal faaliyetlere ilişkin eylem hakkını kullanırken yükümlülükleri nedeniyle kanunların öngördüğü sınırlar içerisinde hareket etmesi gerekir. Aksi takdirde, kamu görevlileri olan sendika üyeleri, sendika tarafından alınan konusu suç oluşturan bir eyleme de katılmak zorunda kalabileceklerdir. Bu değerlendirmeler çerçevesinde; sendikaların, Anayasa ve kanunlara aykırı olmayan herhangi bir amacı gerçekleştirmek için faaliyet yapabileceğinin kabulü ile birlikte “işe gitmeme” gibi eylemlerle ilgili olarak yani kamu hizmetini kesintiye uğratacak, kamu görevlisinin sorumluluğunu yerine getirmesini engelleyici eylemlerle ilgili olarak, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları, Anayasa Mahkemesi kararları ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun muhtelif kararlarında da vurgulandığı üzere, sendikal faaliyetlerle ilgili olmayan; kamu görevlilerinin sosyal, ekonomik ve meslek hayatlarını ilgilendirmeyen konular doğrultusunda gerçekleştirilen eylemlerin AİHS’nin 11. maddesi kapsamında korunması gerektiğinden bahsedilemez.” kanaatine ulaşmıştır. (24.02.2020T., 2020/1E., 2020/35K.)

VI. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA İŞ BIRAKMA EYLEMLERİ

Anayasa Mahkemesi'ne yapılan birbiri ile hemen hemen aynı nitelikte olan bireysel başvurular üzerine Mahkeme, Eylül 2014 tarihinden itibaren benzer yönde bir dizi karar vermiştir. Bu başvurularda başvuru yollarında uyarma, kınama ya da aylıktan kesme gibi disiplin cezaları almışlardır.⁶⁴

1. Eğitim-Sen'in 28-29 Mart 2012 İçin Yaptığı İşe Gelmeme Çağrısına Uyanlardan Uyarma Cezası Alanların Başvuruları

Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası (Eğitim-Sen) Yönetim Kurulunun 6 Mart 2012 tarihli kararı ile 28 ve 29 Mart 2012 tarihlerinde tüm ülke çapında “*uyarı grevi*” adı altında işe gelmeme eylemi yapılmasına karar verilmiştir. Başvurucular, Eğitim-Sen üyesi kamu görevlileri olup bahsi geçen tarihlerde işe gelmemişlerdir. Başvurucular, sendikanın bu eylemine katılmaları dolayısıyla haklarında açılan soruşturmanın sonucunda uyarma cezası almışlar; yaptıkları itirazların ve açtıkları davaların reddedilmesi üzerine Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yollarını kullanmışlardır.

Anayasa Mahkemesi, aynı olaya ilişkin yapılan başvurulardan **Tayfun Cengiz Başvurusunu** 18.09.2014 tarihinde⁶⁵ karara bağlamıştır. Bu karar, emsal niteliğinde bir karar olması sebebiyle incelenecek; diğer kararlara ayrıca değinilmeyecektir.

a. Başvurulara İlişkin Olaylar

Anayasa Mahkemesi tarafından incelenen başvurularda, başvuru yollarında görev yaptıkları Tarsus İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nün eyleme katılan tüm sendika üyeleri hakkında yürüttüğü idari soruşturma sonucunda, Müdürlüğün kararı ile “*28-29 Mart 2012 tarihlerinde mazeretsiz göreve gelmediği*” gerekçesiyle **uyarma** cezası ile cezalandırılmıştır. Başvurucuların söz konusu karara yapmış olduğu itiraz,

64 Ayrıntılı bilgi için bkz. **ÖKTEM SONGU, S.:** Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarında “Sendika Hakkı”, İstanbul, Ekim 2020, s.257 vd.

65 **2013/8463** Başvuru numaralı **Tayfun Cengiz Başvurusu**, 18 Eylül 2014 tarihli karar, R.G. 04.12.2014T., 29295S., <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/2014120410.pdf>,

Mersin Valiliği tarafından reddedilmiştir. Başvurucular, haklarında verilen disiplin cezasının iptali istemi ile idare mahkemesine iptal davası açmışlar; mahkeme davaları reddetmiştir.

Başvurucular ilk derece mahkemesinin kararına itiraz etmiş; bölge idare mahkemesi de ilk derece mahkemesinin kararını onamıştır. Başvurucuların karar düzeltme istemi de bölge idare mahkemesi kararları ile reddedilmiştir. Bu kararların kendilerine tebliği üzerine başvurucular Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunmuştur.

b. Anayasa Mahkemesi'nin Başvuru Konusu Olaya İlişkin Kararlarında Vardığı Sonuçlar

Anayasa Mahkemesi, başvuruları öncelikle kabul edilebilirlik yönünden incelemiş ve başvurucuların sendikal faaliyete katılması gerekçesi ile cezalandırılmaları nedeni ile Anayasal haklarının ihlal edildiğine ilişkin şikâyetlerinin açıkça dayanak-tan yoksun olmadığını belirterek başvuruların kabul edilebilir olduğuna karar vermiş ve başvuruları esastan incelemiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin olarak verdiği ilk kararı **Tayfun Cengiz Başvurusu**⁶⁶ ve bu başvuru emsal niteliktedir. Bu başvurudan sonra verdiği benzer başvurularla ilgili kararlarda bu kararda belirtilen ilkelerden ayrılmayı gerektiren bir yön bulunmadığı belirtildiğinden çalışmamızda, bu kararın değerlendirme bölümleri tüm diğer kararlar bakımından da esas alınacaktır.

Anayasa Mahkemesi söz konusu kararlarda, öncelikle örgütlenme özgürlüğüne ilişkin Mahkeme'nin kabul ettiği temel esasları ortaya koymuştur. Mahkeme ayrıca, genel olarak örgütlenme özgürlüğü ve özel olarak da sendika hakkının Anayasa'da benimsenen temel değerlerden biri olan siyasal demokrasiyi somutlaştıran özgürlükler arasında yer aldığını ve demokratik toplumun temel değerlerinden birini oluşturduğunu ifade etmektedir. Mahkeme'ye göre, demokrasinin esasını, meselelerin halka açık olarak tartışılması ve çözümlenmesi yeteneği oluşturur. Anayasa Mahkemesi daha önceki kararlarında demokrasinin temellerinin çoğulculuk, hoşgörü

66 2013/8463 Başvuru numaralı **Tayfun Cengiz Başvurusu**, 18 Eylül 2014 tarihli karar, R.G. 04.12.2014 T., 29295 S., <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/201412041204-10.pdf>.

ve açık fikirlilik olduğunu vurgulamıştır (Baş. No. 2013/409, 25/6/2014T., prg. 95). Buna göre, sendika hakkını kullanan bireyler, çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik gibi, demokratik toplumun temel ilkelerinin korumasından yararlanırlar. Başka bir deyişle, şiddete teşvik etme veya demokratik ilkelerin reddi söz konusu olmadığı sürece, sendika hakkı çerçevesinde dile getirilen bazı görüşler veya bunların dile getirilme biçimi yetkili makamların gözünde kabul edilemez olsa dahi, ifade, örgütlenme ve sendikal özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik tedbirler demokrasiye hizmet edemeyecek ve hatta tehlikeye düşürecektir. Hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir toplumda, farklı düşüncelerin sendikal özgürlükler veya başka yollarla dile getirilmesine imkân tanınmalıdır (benzer değerlendirmeler için bkz. *Oya Ataman/Türkiye*, Baş. No. 74552/01, 5/3/2007T., prg. 36)⁶⁷.

Mahkeme'ye göre, hak ve özgürlüklere yapılacak her türlü sınırlamada devreye girecek bir başka güvence de Anayasa'nın 13. maddesinde ifade edilen "*ölçülülük ilkesi*"dir. Bu sebeple, sendika hakkına yapılan müdahalelerde, hedeflenen amaca ulaşabilmek için seçilen müdahalenin elverişli, gerekli ve orantılı olup olmadığı değerlendirilmelidir.

Tayfun Cengiz Başvurusunda, Anayasa Mahkemesi'ne göre, başvurunun sendikal faaliyet kapsamında ülke çapında yapılan bir eyleme katılması nedeniyle cezalandırılması ile başvurunun sendika hakkına yönelik bir müdahale yapılmıştır. Zira, başvuru konusu olay tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde devam eden İlköğretim ve Eğitim Kanunu Tasarısı görüşmelerinin sonlandırılması ve Tasarının geri çekilmesini sağlamak amacıyla, Eğitim-Sen Yönetim Kurulu 06.03.2012 tarihli kararı ile 28-29 Mart 2012 tarihlerinde tüm ülke çapında işe gelmeme eylemi yapılmasına karar vermiştir. Bu itibarla dava konusu eylem günü, tüm ülkede, önceden bildirilmiştir. Söz konusu eylemin yapılmasına yetkili merciler tarafından itiraz edildiği ileri sürülmemiştir. Başvurucu bu eyleme katılarak sendika hakkını kullanmıştır (benzer bir değerlendirme için bkz. *Ezelin/Fransa*, B. No: 11800/85, 26/4/1991, prg. 41).

Olayda başvuru, Eğitim-Sen'in düzenlediği söz konusu işe gelmeme eylemine katılması nedeniyle uyarma cezası ile cezalandırılmıştır. Anayasa Mahkemesi,

⁶⁷ **Tayfun Cengiz Başvurusu**, prg. 48-52, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/2014120410.pdf>.

konuya ilişkin olağan uygulamaya kararda vurgu yapmıştır. Buna göre gerek idarenin olağan uygulamasında ve gerekse de idari yargının yerleşmiş içtihatlarında başvuru konusu olayda olduğu gibi sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi halinde kişinin mazeret iznini kullandığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamaktadır. Ne var ki sendika üyelerinin sendikal faaliyet kapsamında işe gelmemeleri halinde mazeret izinli sayılacakları yönündeki yerleşik idari yargı içtihatlarına rağmen, idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak hareket etmesini sağlayacak mevzuat düzenlemeleri bulunmamaktadır. Bu sebeple mevcut başvurudaki gibi durumlarda sendika hakkını kullanan kişilerin disiplin soruşturması tehdidi altında kaldıklarını Mahkeme not etmektedir.

Mahkeme, verilen cezanın hafif olsa da, başvuru gibi sendikaya üye kişileri, çıkarlarını savunmak amacıyla yapılan meşru grev veya eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir niteliğe sahip olduğunu ifade etmiştir (bkz. *Kaya ve Seyhan/Türkiye*, prg. 30; *Karaçay/Türkiye*, prg. 37; *Ezelin/Fransa*, prg. 43). Ayrıca şikâyet edilen uyarma cezasının “*toplumsal bir ihtiyaç baskısına*” tekabül etmemesi nedeniyle “*demokratik toplumda gerekli olmadığı*” sonucuna varmış; bu sebeple başvurunun Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerektiği görüşüne ulaşmıştır.⁶⁸

2. Eğitim-Sen’in 28-29 Mart 2012 İçin Yaptığı İşe Gelme Çağrısına Uyanlardan Kınama Cezası Alanların Başvuruları

Anayasa Mahkemesi tarafından **Hayati Aktop ve Diğerleri Başvurusu**⁶⁹ ve **Selda Taze Demir Başvurusu**,⁷⁰ 10.06.2015 tarihinde karara bağlanmıştır. Bu başvurularda başvuru, Eğitim-Sen üyesi kamu görevlileridir. İncelenen diğer başvurularda olduğu gibi Eğitim Sen Yönetim Kurulunun, İlköğretim ve Eğitim Kanunu Tasarısı’nın Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’na sevk edilmesi

68 Tayfun Cengiz Başvurusu, prg. 58-63, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141204-10.pdf>.

69 2014/4199 Başvuru numaralı Hayati Aktop ve Diğerleri (Kazım Bakır, Ömer Faruk Karaman, Haluk Hız, Nurcan Uğur, Semih Caner Duru, Ahmet Çavuş, Mehmet Genç, Sibel Seyis Görmüş, Savaş Karakaya) Başvurusu, 10.06.2015 tarihli karar, R.G. 15.07.2015 T., 29417 S., <http://www.Resmigazete.Gov.tr/eskiler/2015/09/20150918-12.pdf>.

70 2014/7668 Başvuru numaralı Selda Taze Demir Başvurusu, 10.06.2015 tarihli karar, R.G. 18.09.2015 T., 29479 S., <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/09/20150918-12.pdf>.

üzerine ülke genelinde 28-29 Mart 2012 tarihlerinde yapılan iki günlük iş bırakma eylemine katılarak bu tarihlerde işe gelmemişlerdir.

Başvurucular hakkında bu tarihlerde işe gelmedikleri gerekçesiyle disiplin soruşturması açılmış; soruşturma sonucunda başvurularda “28-29 Mart 2012 tarihlerinde mazeretsiz olarak göreve gelmedikleri” gerekçesi ile geçmiş hizmetleri ve sicil durumları dikkate alınarak aylıktan kesmenin bir alt cezası olan **kınama** cezası verilmiştir. Başvurucuların disiplin cezalarına karşı yapmış oldukları itirazlar valilik tarafından reddedilmiştir. Başvurucuların disiplin cezalarının iptali istemi ile açtıkları davalarda ilk derece mahkemesi 2012 yılında verdiği kararlar ile disiplin cezaları verilmesine ve başvurucuların itirazlarının reddine dair işlemlerin iptaline hükmetmiştir. Davalı idarenin karara itirazı üzerine, Adana Bölge İdare Mahkemesi, 2013 yılında verdiği kararlar ile ilk derece mahkemesi kararlarının bozularak kaldırılmasına ve davaların reddine karar vermiştir. Başvurucuların karar düzeltme talepleri, Bölge İdare Mahkemesi kararı ile reddedilmiş; bunun üzerine Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuruda bulunmuşlardır.

Anayasa Mahkemesi, yukarıda değinilen uyarma cezaları ile ilgili verdiği kararlara paralel şekilde ve özellikle **Tayfun Cengiz Başvurusunda** ortaya koyduğu ilkeler çerçevesinde hareket etmiş ve söz konusu başvuruda, sendika haklarının ihlal edildiği yönündeki başvuru iddialarının kabul edilebilir olduğuna, sendika haklarına yapılan müdahale nedeniyle Anayasa’nın 51. maddesinin ihlal edildiğine, tespit edilen ihlal yönünden ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması bakımından yeniden yargılama yapılmak üzere kararın Bölge İdare Mahkemesi’ne gönderilmesine, başvurunun tazminata ilişkin taleplerinin reddine karar vermiştir. Söz konusu karar, emsal nitelikte olup Anayasa Mahkemesi aynı doğrultuda toplamda yirmi altı bireysel başvuruyu sonuçlandırılmıştır.

3. EĞİTİM SEN’in “Sevk Eylem”i Çağrısına Uyarak İşe Gelmemeye Eylemine Katılan Abidin Aydın Tüfekçi Başvurusu

Başvurucu Abidin Aydın Tüfekçi, öğretmen olarak görev yapmaktadır. Aynı zamanda da Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası (Eğitim-Sen) üyesidir. Eğitim-Sen Yönetim Kurulunun tüm Türkiye’de yaptığı “sevk eylemi” adı altında hastaneye

gitmek için sevk alınması ve göreve gelinmemesi çağrısına katıldığını ve sevk alarak görevine gelmediğini, ancak mazeretsiz olarak göreve gelmediği gerekçesiyle ders ücretinin kesilmesi cezası verildiğini, sendikal faaliyetlere katılması nedeniyle ceza verilmesinin toplantı ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin anayasal haklarını ihlal ettiğini ileri sürerek yeniden yargılama talebinde bulunmuştur.

Olayların geçtiği tarihte Milli Eğitim Bakanlığı tarafından bir Ek Ders Ücret Yönetmeliği çıkartılmıştır. Sendikalar çıkartılan yönetmeliğin öğretmenlerin ek ders ücretlerinde azalmaya neden olacağını iddia etmiştir. Eğitim-Sen Yönetim Kurulu, 10/4/2007 tarihli kararı ile 25 Nisan 2007 tarihinde tüm ülke çapında “*sevk eylemi*” adı altında hastaneye gitmek için sevk alınmasına ve işe gitmeyerek Bakanlığın Ek Ders ücretlerine ilişkin uygulamalarını protesto etmek için bazı sendikal faaliyetler düzenlenmesine karar vermiştir. Başvurucu Eğitim-Sen tarafından 25/4/2007 tarihinde düzenlenen etkinliklere katılması sebebiyle okutmakla yükümlü olduğu iki ders saatinde derse girmemiştir. Başvurucu okutmakla yükümlü olduğu halde derse girmemesi sebebiyle **ders ücretinin kesimi cezası** ile tecziye edilmiştir. Başvurucu, hakkında tesis edilen disiplin cezasının iptali istemiyle idare mahkemesinde dava açmış; mahkemesi davanın reddine karar vermiştir. Başvurucu tarafından karar temyiz edilmiş; Danıştay 12. Dairesi, ilk derece mahkemesi kararını onamıştır. Başvurucunun karar düzeltme isteminin de aynı Daire’nin ilamı ile reddedilmesi üzerine başvuru Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuruda bulunmuştur.⁷¹

Mahkeme, başvuru konusu olayda, sendika hakkının ihlal edilip edilmediğinin değerlendirilmesinde, öncelikle müdahalenin mevcut olup olmadığını ve daha sonra da müdahalenin haklı sebeplere dayanıp dayanmadığını değerlendireceğini ifade etmiştir. Bu değerlendirme neticesinde her şeyden önce başvuru hakkının sendikal faaliyet kapsamında ülke çapında yapılan bir eyleme katılması nedeniyle cezalandırılmasının başvuru hakkının sendika hakkına yönelik bir müdahale olduğu tespiti yapılmıştır. Bundan sonra Mahkeme, müdahalenin haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığını araştırmış; yapılan müdahalenin kanunilik ölçütünü kaldırdığını belirtmiştir. Yine başvuru hakkının mazeretsiz derse girmemesi nedeni ile verilen disiplin cezasının Anayasa’nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan meşru amaçları hedeflemediğinin söylenemeyeceği not edilmiştir. Mahkeme, hukukun üstünlüğüne

71 2013/1315 Başvuru numaralı **Abidin Aydın Tüfekçi Başvurusu**, 20 Haziran 2015 tarihli karar, R.G. 20.06.2015T., 29392S. prg. 1-16, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2013/1315>.

dayanan demokratik bir toplumda, farklı düşüncelerin sendikal özgürlükler veya başka yollarla dile getirilmesine imkan tanınması gerektiği görüşünde olup diğer kararlarda olduğu gibi bu kararda da başvuru konusu olay bakımından yapılacak değerlendirmelerin temel ekseni, müdahaleye neden olan derece mahkemelerinin kararlarında dayandıkları gerekçelerin sendika hakkını kısıtlama bakımından “*demokratik bir toplumda gerekli*” ve “*ölçülülük ilkesi*”ne uygun olduğunun inandırıcı bir şekilde ortaya konulup konulamadığının olacağını dile getirmiştir. Bu esaslar çerçevesinde sonuç olarak, her ne kadar hafif bir ceza olsa da şikâyet edilen ders ücretinin kesilmesi cezasının “*zorlayıcı toplumsal bir ihtiyaçtan*” kaynaklanmaması nedeniyle “*demokratik toplumda gerekli olmadığı*” ve bu sebeple başvurucunun Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.⁷²

4. KESK’in Çağrısına Uyarak İşe Gelmemeye Eylemine Katılan Yücel Yaşar Başvurusu⁷³

Başvuru, başvuruçuların üyesi oldukları sendikanın aldığı karar doğrultusunda bir gün işe gelmemeleri nedeniyle verilen kınama cezasının toplantı ve örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkindir.

Başvurucu, Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikası üyesidir ve Devlet Demir Yolları (TCDD) Genel Müdürlüğü’ne bağlı 6. Bölge Müdürlüğü Urfa İli Akçakale İstasyon Şefliğinde, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye (KHK) tabi tren teşkil memuru olarak çalışmaktadır. Makasçı da denilen tren teşkil memurları, kendi başına ve belirli bir süre içerisinde, işle ilgili emniyet tedbirleri almak, tren dizisi teşkil etmek, trenin istasyona giriş ve çıkışını sağlamak görev ve işlemlerini yerine getirmektedir. Sendikanın bağlı olduğu Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu’nun (KESK) çağrısı üzerine, 25/11/2009 tarihinde iş bırakma eylemi yapılmış ve iş bırakma eylemine katılan TCDD çalışanı on altı sendika üyesi, görevlerinden uzaklaştırılmışlardır. Başvurucunun da kayıtlı olduğu sendikanın yöneticileri,

72 Abidin Aydın Tüfekçi Başvurusu, prg. 26-61, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2013/1315>.

73 2013/7199 Başvuru numaralı Yücel Yaşar Başvurusu, 25 Mart 2015 tarihli karar, R.G. 30.06.2015T., 29402S, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/BireyselKarar/Content/3a103f84-cc6a-44c2-afbf-b58467c48d9d?WordsOnly=False>.

sendika üyelerinin tekrar işe başlatılmaları için bir dizi girişimde bulunmuş; ancak sonuç alamamıştır. Bunun üzerine Sendika yönetimi, 12/12/2009 tarihinde görevlerinden uzaklaştırılan kişilerle dayanışma sağlamak, bu kişilerin tekrar işe başlatılmalarını temin etmek ve idareyi uyarmak amacıyla ülke genelinde bir günlük iş bırakma eylemi yapılmasına karar vermiştir. Söz konusu eylem 16/12/2009 tarihinde yapılmış ve başvuru, bu tarihte iş bırakma eylemine katılmıştır. Başvurucu eylem tarihinde işe gelmemiş ve işe gelmediğinden bahisle hakkında disiplin soruşturması açılmıştır. TCDD Genel Müdürlüğü Yüksek Disiplin Kurulu, anılan eyleme katılması nedeniyle başvurunun kınama cezasıyla cezalandırılmasına karar vermiştir. Başvurucunun, söz konusu disiplin cezasının iptali istemiyle açtığı dava, Şanlıurfa İdare Mahkemesi'nin 2012 yılında verdiği karar ile reddedilmiştir. Başvurucunun itirazı üzerine, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 2013 yılında verdiği karar ile ilk derece mahkemesi kararını onamıştır. Başvurucunun karar düzeltme talebi, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi'nin 2013 yılında verdiği kararla reddedilmiştir. Bunun üzerine başvuru, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunmuştur.

Yaptığı inceleme sonucunda Anayasa Mahkemesi, başvuru konusu olayda, başvurunun sendikal faaliyet kapsamında ülke çapında yapılan bir eyleme katılması nedeniyle cezalandırılması ile başvurunun sendika hakkına yönelik bir müdahale yapılmış ise de yapılan bu müdahale kanunilik ölçütünü karşılamaktadır.

Mahkeme'ye göre, “İlk derece Mahkemesi, söz konusu eylem nedeniyle bireysel ve toplumsal hayatın etkilenme derecesini değerlendirmiştir. Buna göre, iş bırakma eyleminin başladığı 15/12/2009 tarihinde saat 24:00'de eyleme katılanlar görevli olduğu trenleri, merkezi gar ve istasyonlarda bırakarak trendeki yolcuların mağduriyetine sebep olmuş, bazı personel görevlendirildiği trene gelmemiş; istasyon ve garlarda manevralarda nezaret görevleri olan personel bu görevlerini yapmamış, eylem nedeniyle yük ve yolcu taşıma faaliyetleri aksamıştır. 11 yolcu treni merkezi gar ve istasyonlarda bırakılmış ve trendeki yolcular mağdur edilmiş; 56 yolcu treni seferi iptal edilmiş, gar ve istasyonlarda bırakılan trenlerdeki yolcuların otobüslerle varış yerlerine ulaştırılmış trafikte bulunan 17 adet yük treninin muhtelif gar ve istasyonlarda bırakılmış; trafiği planlanan toplam 35 yük treninin de seferleri iptal edilmiştir. Devlet memurlarının bu haktan bütünüyle mahrum bırakılmaları hakkın özünü zedeler. Buna karşın başvuru tren teşkil memuru olarak görev yapmaktadır ve başvurunun işe gitmeyerek görevini yerine getirmemesi nedeniyle tren seferleri yapılamamıştır. Başka

bir deyişle başvuru, işe gelmediği takdirde bazı büro işlerinin aksamasına neden olabilecek büro görevlisi değildir ve yaptığı işi bırakması nedeniyle ulusal ulaşım sisteminin en önemli parçası olan devlet demiryollarının kuruluş faaliyetleri ve ulaşım hizmetleri yapılamamıştır. Başvuruya konu sendikal faaliyetin yapılması nedeniyle bu alandaki aksamalar, bireysel ve toplumsal hayatı derin bir şekilde ve doğrudan doğruya etkilemiştir. Verilen ceza hafif olsa da, başvuru gibi sendikaya üye kişileri, çıkarlarını savunmak amacıyla yapılan meşru sendikal faaliyetlere veya eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir niteliğe sahiptir. Buna karşın somut başvuruda verilen kınama cezasının ölçüsüz olduğu söylenemez. Açıklanan nedenlerle, her ne kadar başvuru benzer eylemlere katılmaktan vaz geçirecek niteliğe sahip olsa da şikâyet edilen kınama cezasının “zorlayıcı toplumsal bir ihtiyaçtan” kaynaklanması nedeniyle “demokratik toplumda gerekli olduğu” sonucuna varılmıştır. Bu sebeple başvurunun Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.”

Anayasa Mahkemesi, bu karar ile sendikalarca karar alınan işe gelmeme eylemleri nedeni ile verilen disiplin cezaları ile ilgili emsal karar olarak belirttiği **Tayfun Cengiz Başvurusu**ndan farklı bir sonuca varmıştır. Verilen karar, Anayasa Mahkemesi’nin yerleşik tutumundan farklı olmakla birlikte toplu eylemlere ilişkin Yargıtay kararları ile (özellikle THY kararları) paralellik arz etmekte; ölçülülük ilkesi açısından yapılan incelemede toplumsal hayata verilen zarara göre değerlendirme yapılmaktadır.

5. KESK’in Çağrısına Uyarak İşe Gelmeme Eylemi Yapan İsmail Aslan ve Diğerleri⁷⁴ Başvurusu

Başvuru, başvuruçuların üyesi oldukları sendikanın aldığı karar doğrultusunda bir gün işe gelmemeleri nedeniyle verilen **kınama cezasının** toplantı ve örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkindir.

Başvuruçular, Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikası üyesidirler ve Devlet Demir Yolları (TCDD) Genel Müdürlüğüne bağlı 6. Bölge Müdürlüğü Urfa İli

⁷⁴ Diğer başvuruçular, **Yılmaz Karlıdağ ve Muhammet Azat Ersoy**’dur. (2013/7197 Başvuru numaralı **İsmail Aslan ve Diğerleri Başvurusu**, 08 Eylül 2015 tarihli karar, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/BireyselKarar/Content/37b7f4f9-7580-4a59-b5626a1bbcc13c63?wordsOnly=False>).

Akçakale İstasyon Şefliğinde, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye (KHK) tabi tren teşkil memuru olarak çalışmaktadırlar. Sendikanın bağlı olduğu Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu'nun (KESK) çağrısı üzerine, 25/11/2009 tarihinde iş bırakma eylemi yapmış ve iş bırakma eylemine katılan TCDD çalışanı on altı sendika üyesi, görevlerinden uzaklaştırılmışlardır. Başvurucuların da kayıtlı olduğu sendikanın yöneticileri, Sendika üyelerinin tekrar işe başlatılmaları için bir dizi girişimde bulunmuş; ancak sonuç alamamıştır. Bunun üzerine sendika yönetimi, 12/12/2009 tarihinde görevlerinden uzaklaştırılan kişilerle dayanışma sağlamak, bu kişilerin tekrar işe başlatılmalarını temin etmek ve idareyi uyarmak amacıyla ülke genelinde bir günlük iş bırakma eylemi yapılmasına karar vermiştir. Söz konusu eylem 16/12/2009 tarihinde yapılmış ve başvurucular, bu tarihte iş bırakma eylemine katılmışlardır. Başvurucular eylem tarihinde işe gelmemişler ve işe gelmediklerinden bahisle haklarında disiplin soruşturması açılmıştır. TCDD Genel Müdürlüğü Yüksek Disiplin Kurulu, anılan eyleme katılmaları nedeniyle başvurucuların kınama cezasıyla cezalandırılmalarına karar vermiştir. Başvurucuların, söz konusu disiplin cezalarının iptali istemiyle açtıkları davalar, Şanlıurfa İdare Mahkemesi'nin 2012 yılında verdiği kararlar ile reddedilmiştir. Başvurucuların itirazları üzerine, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 2013 yılında verdiği kararlar ile ilk derece mahkemesi kararlarını onamıştır. Başvurucuların karar düzeltme talepleri, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi'nin 2013 yılında verdiği kararlarla reddedilmiştir. Bunun üzerine başvurucular Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunmuştur.

Her şeyden önce ifade etmek gerekir ki, bu başvuruyu değerlendiren Anayasa Mahkemesi, aynı konudaki **Yücel Yaşar Başvurusunun** aksi yönde bir sonuca ulaşmıştır. Bu başvuruda, Anayasa Mahkemesi başvurucuların, sendikal faaliyet kapsamında ülke çapında yapılan bir eyleme katılmaları nedeniyle cezalandırılmaları ile başvurucuların sendika haklarına yönelik bir müdahale yapıldığı görüşüne varmıştır. Mahkeme'ye göre, sendika hakkına yapılan bir müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için 51. maddenin iki ile altıncı fıkralarında belirtilen haklı sebeplerden bir veya daha fazlasına dayanması ve Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşullara uygun olması gereklidir. Bu nedenle müdahalenin, Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen; öze dokunmama, Anayasa'nın ilgili maddesinde belirtilmiş olma, kanunlar tarafından öngörülme, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmama koşullarına uygun olup olmadığı

belirlenmelidir. Yapılan değerlendirmeler sonucunda kanunilik ölçütünün karşılandığı; yine başvuru haklarında verilen disiplin cezalarının Anayasa'nın 51. maddesinin 2. fıkrasında sayılan “kamu düzeni”nin sağlanması meşru amacını taşıdığı kanaatine varılmıştır. Mahkeme, ayrıca sendika hakkının mutlak bir hak olmadığını; bu nedenle bazı sınırlamalara tabi tutulabileceğini dile getirmiştir.

Anayasa Mahkemesi, “*başvurucuların katıldığı eylem nedeniyle yaşanan mağduriyetin idare tarafından telafi edildiği ve başvuru haklarına göre daha ağır basan bir mağduriyetin yaşanmadığı belirlenmiştir. Eylem kararının bir gün için alındığı ve eylemin uzun süre işin aksamasına yol açmadığı göz önünde bulundurulduğunda idare tarafından, önceden ilan edilen bir günlük eylem nedeniyle ortaya çıkan mağduriyetlerin telafi edilmesinin, idareye katlanılması mümkün olmayan ve orantısız bir yükümlülük getirdiği de söylenemez. Öte yandan bir günlük iş bırakma eylemi şeklinde gerçekleştirilen sendikal faaliyetin amacının, oluşturulacak toplumsal bir rahatsızlık ile idare nezdinde farkındalık yaratmak olduğu dolayısıyla toplumsal işleyiş önemli ölçüde bozmadığı takdirde birtakım rahatsızlıklara katlanmak gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır. Bu itibarla, iş bırakma eylemi başladıktan sonra ortaya çıkan aksaklıkların giderildiği ve toplumsal açıdan telafi edilemeyecek zararların da doğmadığı somut olayda, başvuru haklarına verilen kınama cezalarının demokratik toplum düzeninde gerekli olmadığı*” ve başvuru haklarının Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika haklarının ihlal edilmesine karar verilmesi gerektiği yönünde görüş açıklamıştır.⁷⁵

6. KESK'in Çağrısına Uyarak İşe Gelmemeye Eylemi Yapan Ahmet Parmaksız⁷⁶ Başvurusu

Başvuru, öğretmen olan başvuru hakkının üyesi olduğu sendikanın çağrısı üzerine

75 2013/7197 Başvuru numaralı İsmail Aslan ve Diğerleri Başvurusu, 08 Eylül tarihli karar, <http://www.kararlariyeni.anayasa.gov.tr/BireyselKarar/Content/37b7f4f9-7580-4a59-b5626a1bbcc13c63?wordsOnly=False>. Öte yandan aynı eyleme katılan ve fakat bir trenin hareket etmesini engelleyen başvuru haklarının yaptıkları başvuruda, mahkeme sendika hakkı çerçevesinde değil; toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı çerçevesinde değerlendirme yapmıştır. Nihai olarak, bu başvuruda Anayasa Mahkemesi toplantı ve yürüyüş düzenleme hakkının ihlal edilmediğine karar vermiştir (2015/1261 Başvuru numaralı Tonguç Özkan ve Diğerleri Başvurusu, 26 Eylül 2019 tarihli karar, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/11/201911106-4.pdf>).

76 2017/29263 Başvuru numaralı Ahmet Parmaksız Başvurusu, 22 Mayıs 2019 tarihli karar, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/07/20190710-10.pdf>.

iki gün göreve gitmemesi nedeniyle **aylıktan kesme cezası** ile cezalandırılmasının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiğine ilişkin olarak yapılmıştır. Başvurucu, Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası (Eğitim-Sen) üyesidir. Kobani’ye DEAŞ saldırılarının devam ettiği sırada Eğitim-Sen’in bağlı olduğu Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) 7/10/2014 tarihinde bir karar alarak kendisine bağlı tüm sendikalara DEAŞ terör örgütünün saldırılarını kınamak, bu saldırılara direnenler ile dayanışmak amacıyla 09/10/2014 tarihinde (bir gün) sendika eylem yapma çağrısında bulunmuştur. Başvurucu, Eğitim-Sen ve KESK’in yukarıda yer verilen kararları doğrultusunda 08/10/2014 ve 09/10/2014 tarihlerinde görevine gitmemiştir. İdare, iki gün mazeretsiz olarak göreve gelmediği gerekçesiyle başvurucuya aylıktan kesme cezası vermiştir. Başvurucu, 05/05/2016 tarihinde disiplin cezasının iptali talebiyle Mersin İdare Mahkemesinde dava açmıştır. İlk derece mahkemesi kararında, uyuşmazlık konusu olayda başvurucunun görevine gelmeme nedeninin DEAŞ terör örgütünün saldırılarını kınamak ve Kobani kenti ile dayanışma sağlamak olduğunu tespit etmiştir. Mahkemeye göre, kamu görevlilerinin ekonomik, sosyal, mesleki hak ve menfaatlerinin, bu kapsamda özlük ve parasal haklarının, çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi amacını taşımayan eyleme katılan ve bu nedenle görevine gelmeyen başvurucu hakkında verilen disiplin cezasında hukuka aykırılık bulunmadığından dava reddedilmiştir. Başvurucu, ret kararı üzerine Konya Bölge İdare Mahkemesi nezdinde istinaf başvurusunda bulunmuştur. İstinaf talebinin kesin olarak reddedilmesi üzerine başvurucu bireysel başvuruda bulunmuştur.

Başvurucu, sendikal faaliyetlerinden dolayı disiplin cezasıyla cezalandırılması nedeniyle dernek ve sendika kurma haklarının, ifade özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının ihlal edildiğini iddia etmiştir.

Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararda, incelenen başvuruda, disiplin cezası verilmesinin sebebini teşkil eden işe gitmeme şeklindeki eylemin amacı ve bu eyleme katılan sendika üyelerinin sendikal çıkarları ile başvurucuya yönelik disiplin cezasının sendikal hakların niteliğiyle birlikte ve olayların tamamı ışığında incelenmesinin gerektiğini belirtmiştir. Mahkeme, iş bırakma biçiminde bir protestoya katılmasının başvurucunun ekonomik ve mesleki çıkarları ile değil; genel bir baskı grubunun bir parçası ile ilgili olduğu kanaatindedir. Mahkeme’ye göre bu tür faaliyetler siyasi otorite karşısında kamu politikalarının oluşmasında etkili birer

baskı grubu olan sendikaların yürüttükleri tüm çalışmalar, toplumun çıkarlarına da yönelik olup salt sendikal faaliyet niteliğinde değildir. Bu çalışma ya da eylemler örgütlenme özgürlüğünün içinde yer alan- başvurucunun somut olaydaki eylemi gibi- bireylerin üye oldukları örgütün çağrısına uyarak toplu şekilde ve siyasi otorite karşısında baskı grubunun birer katılımcısı olarak yaptıkları faaliyet niteliğindedir. Dolayısıyla bireylerin sendikanın çekirdek faaliyet alanında kalmayan eylemlerinin sendika hakkı kapsamında değil; örgütlenme özgürlüğü kapsamında ele alınması isabetli olacaktır. Sonuç olarak, başvuru üyesi olduğu sendikanın iş bırakma çağrısı üzerine mazeretsiz işe gitmemesi nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılmıştır. Ancak başvurucunun iddialarının bir bütün olarak Anayasa'nın 33. maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğü kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.⁷⁷

Söz konusu karar, yukarıda yer verilen sendika kararına uyularak yapılan iş bırakma eylemlerinde Anayasa Mahkemesi'nin verdiği diğer kararlardan farklılık arz etmektedir. Önceki kararlarda, iş bırakma eylemleri sonucu verilen disiplin cezaları ile başvuru sahiplerinin sendika haklarının ihlal edildiğine hükmedilmiştir. **Ahmet Parmaksız Başvurusunda** ise Anayasa Mahkemesi eylemi, bizce de uluslararası mevzuata uygun ve isabetli bir şekilde sendika hakkı çerçevesinde değil; örgütlenme özgürlüğü kapsamında değerlendirmiştir.⁷⁸ Belirtmek gerekir ki, kararda, sonuç olarak başvuruda örgütlenme özgürlüğüne yönelik müdahalenin başvurucunun örgütlenme özgürlüğünü aşırı sınırlamaması ve kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamaya yönelik meşru amaç karşısında başvurucuya alt sınırdan verilen aylıktan kesme cezasının orantısız olmadığı bu nedenlerle örgütlenme özgürlüğünün ihlal edilmediği kanaatine varılmıştır.⁷⁹

77 **Ahmet Parmaksız Başvurusu**, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/07/20190710-10.pdf>, prg. 63.

78 Benzer şekilde Anayasa Mahkemesi, "Savaşa Hayır, Barışı Savunacağız" şiarıyla Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde bazı il, ilçe ve mahallelerde bir süredir uygulanan sokağa çıkma yasaklarını protesto etmek amacıyla KESK ve Eğitim-Sen'in kararları doğrultusunda 29/12/2015 tarihinde görevine gitmeyen Pınar Çankaya Ulaş'ın mazeretsiz olarak bir gün işe gitmemesi nedeniyle verilen disiplin cezasına karşı yaptığı başvuruda da sendika hakkı değil; örgütlenme özgürlüğü çerçevesinde değerlendirme yapmıştır (**Pınar Çankaya Ulaş Başvurusu**, AYM, 2018/9270 Baş. No., 19 Kasım 2019 tarihli karar, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Basvurular/tr/pdf/2018-9270.pdf>). Aynı yönde ayrıca bkz. 2018/14313 Başvuru numaralı **Dilek Kaya Başvurusu**, 17 Temmuz 2019 tarihli karar, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2018/14313>.

79 **Ahmet Parmaksız Başvurusu**, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/07/20190710-10.pdf>, prg. 92-93.

SONUÇ

Kamu görevlileri ile ilgili Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru kararları ve Danıştay'ın kararları birlikte değerlendirildiğinde birbirine hemen hemen yakın bakış açılarının bulunduğu dikkat çekmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Mahkeme kararlarını referans alan Anayasa Mahkemesi kararları olaya daha geniş bir perspektiften yaklaşmaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, başvuru konusu olay bakımından değerlendirmenin temel eksenini “müdahaleye neden olan derece mahkemelerinin kararlarında dayandıkları gerekçelerin sendika hakkını sınırlama bakımından *demokratik bir toplumda gerekli ve ölçülülük ilkesine*⁸⁰ uygun olduğunun inandırıcı bir şekilde ortaya konulup konulmaması”dır. Mahkeme'ye göre, Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ve aralarında sıkı bir ilişki bulunan “*temel hak ve hürriyetlerin özü*”, “*demokratik bir toplum düzeninin gerekleri*” ve “*ölçülülük ilkesi*” kavramları, bir bütünün parçası olup “*demokratik bir hukuk devleti*”nin özgürlükler rejiminde gözetilmesi gereken temel ölçütlerdir.⁸¹

80 Nitekim Mahkeme 2007 tarihli bir kararında ölçülülük ilkesine ilişkin olarak genel anlayışını da ortaya koymuştur. Buna göre “*Anayasa'nın 13. maddesinde, temel hak ve özgürlüklerin, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceği, bu sınırlamaların Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı belirtilmiştir. Sınırlama, belirli bir temel hak ve özgürlüğün Anayasa'da öngörülen ya da belirlenen alanı içinde kişiye sağlanan olanakların yasa koyucu tarafından daraltılmasıdır. Başka bir anlatımla, sınırlamada, belirli bir temel hak ve özgürlüğün kullanım olanakları sınırlamadan sonra da devam eder. Buna karşılık, temel hak ve özgürlüklerin durdurulması, bunlardan belirli bir süre içinde yararlanılma veya kullanılmalarının olanaksızlığını anlatır. Amaç ve araç arasında makul bir ilişkinin bulunmasını, diğer bir deyişle yapılan sınırlamayla sağladığı yarar arasında bakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gereğini ifade eden ölçülülük ilkesinin, sınırlayıcı önlem ile sınırlama amacı arasındaki ilişkinin denetiminde, yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olup olmadığını saptamaya yönelik “elverişlilik”, sınırlayıcı önlemin sınırlama amacına ulaşma ve demokratik toplum düzeni bakımından zorunlu olup olmadığını arayan “zorunluluk”, ayrıca amaç ve aracın ölçüsüz bir oranı kapsayıp kapsamadığını, bu yolla ölçüsüz bir yükümlülük getirip getirmediğini belirleyen “oranlılık” ilkeleri olmak üzere üç alt ilkesi bulunmaktadır.*” (AYM, 2007/4E., 2007/81K., 18.10.2007T., <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y2007N26724S200781>). Yine bir kararına göre, “Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre ölçülülük, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırma amaçları ile araç arasındaki ilişkiyi yansıtır. Ölçülülük denetimi, ulaşılmak istenen amaçtan yola çıkılarak bu amaca ulaşmak için seçilen aracın denetlenmesidir.” (2012/1051 Başvuru Numaralı **Sebahat Tuncel Başvurusu**, 20 Şubat 2014 tarihli karar, prg. 84, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/BireyselKarar/Content/9053e69b-9e24-40af-a64e-e7185ce9011b?wordsOnly=False>).

81 İsmail Aslan ve Diğerleri Başvurusu, prg. 60.

Anayasa Mahkemesi’nin tespitlerine göre; idarenin genel uygulamasında ve idari yargının yerleşmiş içtihatlarında sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi halinde kişinin mazeret iznini kullandığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamaktadır. Ancak bu içtihatlara rağmen idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak davranmasını sağlayacak mevzuat düzenlemeleri bulunmamaktadır. Bu sebeple, iş bırakma eylemlerinde sendika hakkını kullanan kişilerin disiplin soruşturması tehdidi altında kaldıklarını ifade etmek gerekir. Bu nedenlerle, her ne kadar hafif bir ceza da olsa verilen disiplin cezalarının “toplumsal bir ihtiyaç baskısına” tekabül etmemesi nedeniyle “demokratik toplumda gerekli olmadığı” sonucuna varılarak Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi sendika hakkını bir sosyal ve ekonomik hak olarak değerlendirmesi nedeni ile daha özgürlükçü bir yorum yapmakta; 1-2 gün işe gelmeyen kamu görevlisinin bu devamsızlığı nedeni ile hakkında disiplin cezası dahi verilemeyeceğini içtihat etmektedir. Buna karşılık, Yargıtay ve iş mahkemeleri hakkın sınırlarına bağlı kalarak ölçülülük ve son çare ilkesinden hareket etmekte ve iş bırakmanın ölçülülük ilkesine aykırı olduğu durumlarda bir yaptırımın söz konusu olabileceğini kabul etmektedir. Bu durumun, ülkemizde yüksek mahkeme kararlarında uluslararası anlaşmaların dayanak kabul edilmesi noktasında bir uyum olmamasından, istikrarlı bir uygulamanın yerleşmemiş olmasından ve özellikle Yargıtay’ın genellikle bu normlardan gerekçe güçlendirici norm olarak yararlanmasından kaynaklandığı söylenebilecektir.⁸²

Bununla birlikte, yargı kararlarındaki emsal olaylarla ilgili bir değerlendirme yapılması halinde; esas itibarı ile çalışanların iş bırakma eylemlerinin bir “toplu eylem” olduğu, bu eylemlerin “grev” kavramı içerisinde ve kanuni greve ilişkin düzenlemeler çerçevesinde ele alınmaması gerektiği, bu anlamda artık Anayasa’nın 90. maddesi hükmü gereğince onayladığımız ve iç hukukumuzun bir parçası haline gelen uluslararası sözleşmelerin de yargı kararlarında esas alınması gerektiği, toplu eylem hakkının kullanılmasının çalışanların ifade ve sendika özgürlüklerine dayalı olarak başvurabilecekleri bir seslerini duyurma aracı olduğu; çalışanların ekonomik ve sosyal durumlarına ilişkin tepkilerini toplu eylem yolu ile bu özgürlüklere dayalı

82 GÜZEL, A.: Toplu İş İlişkileri, yargıtay’ın İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirmesi 2013, İstanbul, 2013, s.416.

olarak gösterebilecekleri; bununla birlikte toplu eylem hakkının da sınırsız olmadığı, dolayısıyla her türlü eylemin toplu eylem adı altında meşrulaştırılamayacağı,⁸³ eylemin öncelikle meşru bir amaç gözetmesinin gerekli olduğu, ayrıca barışçıl ve ölçülü olup olmadığının değerlendirilmesi gerektiği, bu değerlendirmenin yapılmasında kesin çizgiler konulmasının mümkün olmadığı, ancak bu noktada eylem ile kamu düzeninin bozulup bozulmadığı, eylemin zamanlaması gibi hususlar dikkate alınarak somut olayın özelliklerine uygun değerlendirme yapılmasının önem arz ettiği düşünülmektedir.

83 Bu konuda ayrıca bkz., **ALPAGUT, G.:** Toplu İş İlişkileri Genel Görüşme, Yargıtay'ın İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirilmesi 2013, İstanbul, 2015, s. 438-439.

KAYNAKÇA:

AKIN, F.: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Madde 11 ve Uygulamalarında Sendikal Haklar, İstanbul, 2017.

ALPAGUT, G.: Toplu Eylem Hakkı ve Sınırları-Yargıtay'ın Konuya İlişkin Bir Kararının Düşündürdükleri, Prof. Dr. Fevzi Şahlanan'a Armağan, C:II, İstanbul, 2016

ALPAGUT, G.: Toplu İş İlişkileri Genel Görüşme, Yargıtay'ın İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirilmesi 2013, İstanbul, 2015,

BİRBEN, E.: İş Sözleşmesinin İşveren Tarafından Feshinde Ölçülülük İlkesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2006.

BİRBEN, E.: Yargı Kararları Işığında Toplu Eylem Hakkı Bakımından Ölçülülük Denetimi, İş Hukukunda Yeni Yaklaşımlar II, İstanbul, 2018.

CANIKLIOĞLU, N.: 6356 Sayılı Kanuna Göre Grev Yasakları ve Grevin Ertelenmesi, Çalışma ve Toplum, 2013/4.

CANPOLAT A.: Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Faaliyet Kapsamında İş Bırakması, TAAD, Yıl: 11, Sayı: 40 (Ekim 2019).

ÇETİN, E.: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 8-11.Maddeleri Bağlamında Çalışanların Hakları, İstanbul, 2015.

DOĞAN, S.: Toplu Eylem Hakkı ve Siyasi Grev Bağlamında Bir Yargıtay Kararı İncelemesi, Çalışma ve Toplum, 2014/1.

DURSUN ATEŞ, S.: Kolektif Bir Olgı Olarak Sessiz İstifa: Toplu Eylem Hakkı Kapsamında Bir Değerlendirme, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Vol: 8, No: 2 ,Yıl: 2025

ENGİN, E.M.: İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Hukuk ve Türk Hukuku Anayasa m.90 Son Cümle Hükmü ve Toplu Eylemler Üzerine, Sosyal Güvenlik Dergisi, Y:2012, S:2.

ENGİN, E.M.: Sendikal Hak ve Özgürlüklere İlişkin AİHS Hükümleri, AİHM Kararları ve Türk Hukuku, İş Hukukunda Güncel Sorunlar -5-, Ankara, 2015.

GÖKÇEOĞLU BALCI, Ş.: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Toplu Eylem Hakkı, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 2014, C. 11, S. 44.

GÜLMEZ, M.: Anayasa'nın 90. Maddesi, TİS ve Grev Hakkı, KESK Konferans Kitabı, Ankara, 2006.

GÜZEL, A.: Toplu İş İlişkileri, Yargıtay'ın İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirmesi 2013, İstanbul, 2013, s.416.

KABAKCI, M.: Toplu Pazarlık Sürecinde Ortaya Çıkan Uyuşmazlıkların Çözüm Aracı Olarak Grev ve Lokavt, İstanbul, 2004.

KABOĞLU, İ. Ö.: Anayasa Hukuku Dersleri, 7. Baskı, İstanbul, 2011.

KABOĞLU, İ. Ö.: Özgürlükler Hukuku, Genişletilmiş 4. Baskı, İstanbul, 1999.

KAYA P.A./GÜLER C.: Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Toplu Eylem Hakkı, Sosyal Siyaset Konferansları, S:68.

NARMANLIOĞLU, Ü.: Grev, Ankara, 1990, s.73.

OĞUZMAN, K.: Hukukî Yönden İşçi-İşveren İlişkileri, C.1, 4. Bası, İstanbul, 1987.

ÖKTEM SONGU, S.: Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarında "Sendika Hakkı", İstanbul, Ekim 2020.

ÖZTÜRK, B., Karşılaştırmalı Hukuk ve Türk Hukukunda Grev (Toplu Eylem) Hakkının Değerlendirilmesi: Üç Farklı Yargıtay Kararı Işığında Toplu Eylem Hakkı, Çalışma ve Toplum, 2016/4.

ÖZVERİ, M.: "Yasaklarla Şekillenmiş Endüstri İlişkileri Sistemi ve 2015 Metal İşçileri Direnişi", Çalışma ve Toplum, 2016/2.

SUR, M.: Siyasi Grev Konusunda Bir Anayasa Mahkemesi Kararının Düşündürdükleri, Osman Güven Çankaya'ya Armağan, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Derneği, Ankara, 2010.

SUR, M.: Grev Kavramı Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme, İzmir, 1987.

SUR, M.: Siyasi Grev, Çalışma ve Toplum, 2009/4.

SUR, M.: Toplu İş İlişkileri, 12. Baskı, Ankara, 2025.

ŞAHLANAN, F.: Toplu İş Hukuku, İstanbul, 2020.

TUNCAY, A.C.: Karar İncelemesi, Çalışma ve Toplum, 2014/3, s. 278.

TUNCAY, A.C. /SAVAŞ KUTSAL, F.: Toplu İş Hukuku, 9. Baskı, İstanbul, 2025.

TUNÇOMAĞ, K./CENTEL, T.: İş Hukukunun Esasları, 9. Baskı, İstanbul, 2018.

UGAN ÇATALKAYA, D.: İş Hukukunda Ölçülülük İlkesi, İstanbul, 2019.

ÜNSAL, E.: Grev Hakkının Geleceği, TBB Dergisi, 2011 (92).

TOPLU SÖZLEŞMENİN BAĞITLANMASINDAN UYGULANMASINA YAPISAL DÖNÜŞÜM İHTİYACI

Ahmet GÜNENÇ*

GİRİŞ

Literatürde benzer birçok tanım olmakla birlikte sendikalar, çalışanların ücretleri ile diğer ekonomik ve sosyal haklarını, başta toplu pazarlık ve grev hakkı olmak üzere demokratik yollarla elde etmek, korumak ve geliştirmek amacıyla oluşturulan örgütlerdir. Sendikaların işlev ve görevi esas itibarıyla mesleki-ekonomik ve sosyal-siyasal faaliyetlerden oluşur. Sendikaların en önemli fonksiyonu ise toplu pazarlık, en önemli silahı ise grevlerdir. İşçi-işveren arasındaki çıkar çatışmasında çalışma koşullarını iyileştirmeye, günün koşullarına uygun hale getirmeye gayret eden sendikalar, aynı zamanda çalışanların dayanışmasının sembolü olup **kolektif ses** fonksiyonu da görürler.

Dünyada ve Türkiye’de sendikacılık ve toplu pazarlığın gelişimi incelendiğinde iki önemli faktörün belirleyici rol oynadığı görülür. Sendikacılığın gelişmesi, en başında siyasal sistemin demokratik ve katılımcı yapısına, hukuki-kurumsal ortamın oturmuş olmasına ve devlet anlayışına bağlıdır. İkinci olarak ise emek talebinin düzeyine, dolayısıyla ekonomik gelişmeye bağlıdır¹.

Sendikacılığın gelişmesi, öncelikle bir ülkedeki siyasal sistemin demokratik ve katılımcı niteliğine, hukuki ve kurumsal yapının örgütlenme özgürlüğünü desteklemesine ve devletin çalışma ilişkilerine yaklaşımına bağlıdır. Çünkü sendikalar yalnızca çalışanların ekonomik çıkarlarını koruyan örgütler değil, aynı zamanda **demokratik toplumun temeli olan sivil toplum kuruluşları** arasında yer almaktadır. Bu nedenle sendikal hakların gelişimi ile demokratikleşme süreci arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır.

* Avukat, Memur-Sen Genel Koordinatörü, Hukuk Müşaviri

1 TÜBİTAK Bilim Yayınları, Sendikalar, Yusuf Balci

Demokratik rejimlerde bireylerin örgütlenme, ifade ve temsil özgürlükleri anayasal güvence altına alınmakta; çalışanların ortak ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurmaları ve sendikal faaliyetlerde bulunmaları temel hak olarak kabul edilmektedir. Buna karşılık otoriter veya merkeziyetçi yönetim anlayışlarının hâkim olduğu sistemlerde sendikalar çoğu zaman devlet kontrolü altında tutulmakta ya da faaliyet alanları çeşitli yöntemlerle sınırlandırılmaktadır. Bu nedenle sendikal hareketlerin güçlenmesi genellikle **demokratikleşme süreçleriyle** paralel bir gelişim göstermektedir.

Sendikacılığın gelişiminde hukuki ve kurumsal altyapı da belirleyici bir rol oynamaktadır. Sendika kurma hakkının tanınması, toplu pazarlık mekanizmalarının oluşturulması, grev hakkının güvence altına alınması ve sendikal ayrımcılığa karşı etkili koruma sağlanması, **güçlü bir sendikal sistemin** temel unsurlarıdır. Hukuki düzenlemelerin yetersiz veya sınırlayıcı olduğu ülkelerde sendikalar örgütlenme ve temsil işlevlerini etkin biçimde yerine getirememektedir.

Sosyal devlet anlayışının benimsendiği sistemlerde devlet; işçi ve işveren arasındaki güç dengesizliğini gidermeye yönelik düzenlemeler yapmakta ve **sosyal diyalog mekanizmalarını** desteklemektedir. Bu yaklaşım, sendikaların karar alma süreçlerine katılımını teşvik ederek endüstri ilişkilerinin kurumsallaşmasına katkı sağlamaktadır. Buna karşılık devletin çalışma hayatını yalnızca ekonomik verimlilik perspektifiyle değerlendirdiği sistemlerde sendikal hakların ikinci planda kalması söz konusu olabilmektedir.

Nitekim tarihsel süreç incelendiğinde, sendikacılığın en güçlü şekilde geliştiği ülkelerin **demokratik kurumların yerleştiği, hukukun üstünlüğünün sağlandığı** ve **sosyal devlet ilkesinin benimsendiği** ülkeler olduğu görülmektedir.

Sendikacılık ve toplu pazarlık, modern çalışma ilişkilerinin temel kurumları arasında yer almaktadır. Bu kurumların ortaya çıkışı, Sanayi Devrimi sonrasında yaşanan ekonomik ve sosyal dönüşümlerle doğrudan bağlantılıdır. 18. yüzyılın sonlarından itibaren başlayan sanayileşme süreci, üretim biçimlerinde köklü değişikliklere yol açmış; küçük ölçekli üretim yerini fabrikalara bırakırken işçiler uzun çalışma süreleri, düşük ücretler ve ağır çalışma koşullarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde işçilerin bireysel olarak işveren karşısında pazarlık gücüne sahip olmaları, **kolektif örgütlenme** ihtiyacını doğurmuştur.

20. yüzyılın ortalarından itibaren sendika hakkı anlayışının güçlenmesi, sendika hakkının ekonomik ve sosyal bir hak olarak ulusal hukuk sisteminin yanı sıra uluslararası hukuk sisteminde de yer almasını gerektirmiştir. Bu çerçevede sendikal örgütlenme hakkı ülke, dil, din, ırk ve cinsiyet farkı gözetmeksizin tüm çalışanlar için evrensel bir hak halini almıştır. Bu bağlamda, ulusal düzeyde çözülemeyen sorunlara küresel çözümler üretme çabası giderek kabul gören bir anlayış haline gelmiş, birçok uluslararası belgede sendika ve **toplu pazarlık hakkına** ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Artık yirminci yüzyılın sonuna doğru yaklaşıldığında Kazgan'ın belirttiği gibi, "1990'lı yıllar boyutunda sendikal harekete panoramik bir bakış ortaya konulduğunda şöyle bir tablo ile karşı karşıya kalınmaktadır: Gelişmiş/merkez ülkelerde sendikal işçi oranlarının sendikasız işçi oranlarına göre süratli düşüşü, yoğun bir işsizlik ve bu baskı altında reel ücretlerin yerinde sayması ile birlikte, sendikaların sürekli bir güç ve prestij kaybı; gelişmekte olan çevre ülkelerde ise, merkezin çevrede küresel rekabet bakımından ucuz emek pazarı anlayışı ve siyasal iktidarların bu beklentiye uygun bir biçimde ücretler üzerinde bir baskı yaratması ile sendikalar için olumsuz şartlar oluşmaya başlamıştır"².

Kamu görevlilerine ilişkin "**toplu sözleşme hakkı**" kavramı kamu hukuku ve iş hukuku kapsamında yeni yer bulmuş bir kavramdır. Toplu sözleşme hakkının kamu görevlilerine tanınmasından önce, toplu sözleşme kavramı, 19. yüzyıl sonunda, Batı Avrupa'da toplumsal bir mücadele sonucunda işçi ve işveren ilişkilerinin düzenlenmesi, işçilere yönelik asgari mali ve sosyal hakların belirlenmesi ve güvence sağlanması amacıyla iş hukukuna ilişkin olarak ortaya çıkmıştır³.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi de bu genel çerçeveden bağımsız değildir. Türkiye'de kamu görevlilerine sendika kurma ve toplu sözleşme hakkının tanınması, demokratikleşme süreci ve uluslararası çalışma normlarına uyum çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminin mevcut yapısını değerlendirebilmek için öncelikle bu hakların tarihsel gelişiminin incelenmesi gerekmektedir.

2 Kazgan, 1997:180-181

3 Yeliz Şanlı Atay, Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği (Amme İdaresi Dergisi, 2015), 35

TOPLU SÖZLEŞME HAKKI

I- Uluslararası Literatür

Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının gelişimi, uluslararası çalışma normları ve insan hakları belgeleriyle yakından ilişkilidir. Günümüzde sendika kurma, sendikaya üye olma ve toplu pazarlık hakkı yalnızca çalışma hayatına ilişkin haklar olarak değil, aynı zamanda temel insan hakları kapsamında değerlendirilmektedir. Bu nedenle kamu görevlilerinin sendikal haklarının kapsamı ve sınırları belirlenirken uluslararası sözleşmeler önemli bir referans kaynağı oluşturmaktadır.

Uluslararası düzeyde kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin temel düzenlemeler, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kabul ettiği sözleşmelerde yer almaktadır. Bunların başında gelen **ILO 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi**⁴, çalışanların önceden izin almaksızın sendika kurma ve sendikaya üye olma haklarını güvence altına almaktadır. Sözleşme, kamu görevlileri ile özel sektör çalışanları arasında genel bir ayırım yapmamakta, yalnızca silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri bakımından istisna getirilmesine izin vermektedir.

Sendikal hakların toplu pazarlık boyutu ise **ILO 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi**⁵ ile düzenlenmiştir. Sözleşme, çalışanların sendikal nedenlerle ayrımcılığa uğramamasını ve çalışma koşullarının toplu pazarlık yoluyla belirlenmesini öngörmektedir. Her ne kadar sözleşme kamu görevlileri bakımından bazı esneklikler tanımış olsa da, sonraki dönemde geliştirilen uluslararası standartlar kamu görevlilerinin de toplu pazarlık süreçlerine katılımını desteklemiştir. 98 sayılı Sözleşme, çalışanlara tanınan sendika özgürlüğünü, işveren ve örgütlerine karşı korumayı ve gönüllü toplu pazarlık süreçlerinin geliştirilmesini ve **toplu pazarlık taraflarının özerkliği konularını** düzenlemiştir.

Kamu görevlileri açısından en önemli uluslararası belge ise **ILO 151 Sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi**⁶ olmuştur. Bu sözleşme, kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünü güvence altına almakta ve

4 Resmi Gazete Yayımlı Tarihi ve Sayısı: 25 Şubat 1993 / 21507

5 Resmi Gazete Yayımlı Tarihi ve Sayısı: 14 Ağustos 1951 / 7884

6 Resmi Gazete Yayımlı Tarihi ve Sayısı: 25 Şubat 1993 / 21507

kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde sendikalar aracılığıyla müzakere mekanizmalarına katılmalarını öngörmektedir. Sözleşmeye göre kamu görevlilerinin ücret, çalışma şartları ve diğer istihdam koşullarının belirlenmesinde sendika temsilcileri ile kamu otoritesi arasında **etkili görüşme ve müzakere** mekanizmalarının kurulması gerekmektedir.

Avrupa düzeyinde ise Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen **Avrupa Sosyal Şartı**⁷ sendikal haklar bakımından önemli güvenceler içermektedir. Şartın 5. maddesi örgütlenme hakkını, 6. maddesi ise toplu pazarlık hakkını düzenlemektedir. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi kararlarında kamu görevlilerinin de kural olarak toplu pazarlık hakkından yararlanmaları gerektiği vurgulanmakta; yalnızca devlet adına kamu gücü kullanan dar bir kamu görevlisi grubuna sınırlama getirilebileceği kabul edilmektedir.

Bunun yanında Birleşmiş Milletler sistemi içerisinde yer alan insan hakları belgeleri ile **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi** içtihadı da kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişiminde etkili olmuştur. Özellikle **Demir ve Baykara/Türkiye Kararı**⁸, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı bakımından dönüm noktası niteliğindedir. Mahkeme bu kararında sendika hakkının yalnızca sendika kurma özgürlüğüyle sınırlı olmadığını, toplu pazarlık ve toplu sözleşme yapma hakkını da içerdiğini belirtmiştir. Karar, Türkiye’de kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının anayasal güvenceye kavuşturulması sürecinde önemli bir etki yaratmıştır.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınması büyük ölçüde uluslararası yükümlülüklerin ve uluslararası denetim organlarının tavsiyelerinin sonucudur. Uzun yıllar yalnızca “toplu görüşme” sistemiyle sınırlı kalan kamu görevlileri sendikacılığı, uluslararası çalışma standartlarının etkisiyle gelişmiş; 2010 Anayasa değişikliği ile toplu sözleşme hakkı anayasal güvence altına alınmıştır. Ancak uluslararası denetim organları, mevcut **sistemde grev hakkının bulunmaması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun yapısı ve toplu pazarlık sürecindeki bazı sınırlamalar** nedeniyle Türkiye’nin kamu görevlileri toplu sözleşme sistemine ilişkin eleştirilerini sürdürmektedir.

7 Resmi Gazete Yayımlı Tarihi ve Sayısı: 14.10.1989 / 20312

8 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, DEMİR VE BAYKARA/Türkiye Davası, Başvuru No: 34503/97, Strazburg, 12 Kasım 2008

Bu nedenle kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminin geleceğine ilişkin tartışmalar yalnızca ulusal mevzuat çerçevesinde değil, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve uluslararası denetim organlarının ortaya koyduğu standartlar ışığında değerlendirilmelidir. Netice itibarıyla Uluslararası sözleşmelerin temelinde **sendika özgürlüğünü ve toplu pazarlık özerkliğini** korumak, tarafların toplu sözleşme yapacakları düzeyi esas itibarıyla serbestçe belirleyebilmeleri vardır. Kanun koyuculara düşen vazife bu özgürlüğü ve özerkliği teminat altına almaktır.

**Özel İnceleme: AİHM, Demir ve Baykara / Türkiye Kararı*

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) Demir ve Baykara/Türkiye kararı, Türk yargı organlarıncı özellikle sendika özgürlüğünün kapsamı, sendika hakkının özüne dokunan kısıtlamaların kabul edilemezliği ve toplu görüşme/toplu pazarlık (toplu sözleşme) hakkının sendikal haklarla organik bağı çerçevesinde emsal olarak kullanılmaktadır. AİHM, söz konusu kararında; faaliyetleri “devletin idare mekanizması” ile alakası olmayan belediye memurları bakımından, “ilke olarak devletin idare mekanizması” görevlileri gibi muamele edilemeyeceğini ve bu temelde örgütlenme ile sendika kurma hakkına kısıtlama getirilemeyeceğini vurgulamıştır. Ayrıca toplu görüşme ve bunun sonucunda yapılan toplu sözleşmenin, sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için temel bir yol olduğuna işaret edilmiştir.

AİHM'in bu yaklaşımı doğrultusunda, Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay kararlarında; sendika hakkına yönelik müdahalelerin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluğu, ayrıca sendika özgürlüğünün özünü hedef alan yaptırım/mahrumiyet uygulamalarında özel olarak “zorlayıcı/ikna edici gerekçe” bulunup bulunmadığı değerlendirme eksenine alınmaktadır. Demir ve Baykara/Türkiye içtihadının; “*sendika özgürlüğü ile toplu iş sözleşmesi imzalama özgürlüğü arasında-ki organik bağ*” üzerinden, toplu iş sözleşmesinin sendikal özgürlüğün bir parçası olduğu yönünde kullanımı da karar metinlerinde yansımıştır.

- **Anayasa Mahkemesi Uygulaması (Sendika Özgürlüğünün Öz, Toplu Sözleşme Hakkı ve Caydırıcılık)**

Anayasa Mahkemesi **04.10.2023**⁹ tarihli kararında (*Bireysel Başvuru, B. 2018/27682*), Demir ve Baykara/Türkiye emsalini belediye memurlarının sendikal

9 Anayasa Mahkemesi, Bireysel Başvuru, B. 2018/27682, T: 04.10.2023

hakları ve toplu görüşme süreçleri bağlamında ele almıştır. AİHM’in “başvurucuların söz konusu toplu sözleşmeyi yapabilmek için sendika özgürlüklerinin özünde bulunan toplu iş görüşmesi yapma hakkından mahrum bırakılmalarını haklı gösterecek özel durumlara ilişkin bir delil sunulmadığı” tespitinin altı çizilmiştir. Bu çerçevede, **mevzuat eksikliği gerekçesiyle toplu sözleşme hakkının reddedilmesinin demokratik toplum düzeninde zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamadığı ve bunun sendika hakkının ihlali olduğu** değerlendirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi **16.10.2014**¹⁰ tarihli kararında ise, toplu iş sözleşmesi yapma hakkının sendikal özgürlükle ilişkisi doğrudan Demir ve Baykara/Türkiye üzerinden kurulmuştur. Kararda, AİHM’in toplu iş sözleşmesini “sendikal özgürlüğün bir parçası” olarak değerlendirdiği aktarılmış; ayrıca toplu iş sözleşmelerinin sendikalar için üyelerin çıkarlarını koruma/iyileştirme bakımından önemine vurgu yapıldığı belirtilmiştir (“*Sonuç olarak AİHM, toplu iş sözleşmesinin, sendikal özgürlüğün bir parçası olarak değerlendirilmesi gerektiğini...*”). Benzer doğrultuda Anayasa Mahkemesi **02.02.2017**¹¹ tarihli kararında, AİHM yerleşik içtihatlarının (Demir ve Baykara/Türkiye dahil) dikkate alınarak “**toplu sözleşme yapma hakkının sendikal faaliyetle ilgili olarak örgütlenme özgürlüğü kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir**” denilmiştir.

Anayasa Mahkemesi **18.09.2024**¹² tarihli kararında, sendika özgürlüğünün temel alanının iki ilkeyle karakterize edildiği, bu ilkelere Demir ve Baykara/Türkiye [BD], B. No: 34503/97, 12/11/2008, §144 atfıyla değinmiştir. Kararda sendika özgürlüğünün temel unsurları; “**sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı, kapalı (şeffaf olmayan) işyeri anlaşmalarının yasaklanması, bir sendikanın üyeleri adına işveren tarafının kendisini dinlemesini talep etme hakkı ve ilke olarak işveren tarafıyla toplu pazarlık hakkı**” şeklinde ve Demir ve Baykara/Türkiye [BD] §145 referansıyla sıralanmıştır.

Anayasa Mahkemesi ayrıca sendika özgürlüğü ihlallerini “kullanım sırasında” değil, kullanım sonrasında ortaya çıkan etkiler üzerinden de değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi **25.05.2017**¹³ tarihli kararında, sendikal faaliyet kapsamında

10 Anayasa Mahkemesi, Bireysel Başvuru, B. 2013/5447, T: 16.10.2014

11 Anayasa Mahkemesi, Bireysel Başvuru, B. 2014/2282, T: 02.02.2017

12 Anayasa Mahkemesi, Bireysel Başvuru, B. 2022/14506, T: 18.09.2021

13 Anayasa Mahkemesi, Bireysel Başvuru, B. 2014/920, T: 25.05.2017

yapılan basın açıklaması nedeniyle sendikaya idari para cezası verilmesini sendika hakkına müdahale olarak kabul etmiş; “Sendika hakkının sadece kullanılması sırasında değil kullanılmasından sonraki işlemlerin de hak üzerinde ‘sınırlayıcı’ etkisi bulunmaktadır” tespitine dayanmıştır. Somut olayda, barışçıl gösteri/basın açıklamasının şiddet içermediği; ayrıca idare ve derece mahkemelerinin eğitimi aksattığı/kamu düzenini bozduğu yönünde somut gerekçe sunmadığı vurgulanarak, sendika hakkı ile kamu düzeni amacı arasında adil dengenin kurulamadığı sonucuna varılmıştır (“*Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının İhlal Edildiğine*”).

- **Anayasa Mahkemesi Uygulaması (Kamu Görevlilerine Sendikal Hak Kısıtları ve “İkna Edici/Zorlayıcı Gerekçe”)**

Sendika özgürlüğüne getirilen kısıtların meşruluğu değerlendirilirken Demir ve Baykara/Türkiye içtihadındaki “özden yoksun bırakma” ve “dar yorum/ikna edici-zorlayıcı gerekçe” yaklaşımının kullanıldığı görülmektedir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi’nin sendika hakkı kapsamı ve sınırlarını ele aldığı **25.03.2015**¹⁴ tarihli kararında, Demir ve Baykara/Türkiye’nin belediye memurlarının devletin idare mekanizmasıyla alakası olmayan kesimlere dahil edilerek sendikal haklarının kısıtlanamayacağı yönündeki vurgusuna yer verildiği görülmektedir.

- **Anayasa Mahkemesi Uygulaması (Toplu Görüşme Hakkı ve Temsilci Sendika Düzenlemeleri)**

Anayasa Mahkemesi’nin sendikal hakların “toplu görüşme/toplu sözleşme” boyutuna ilişkin takdir alanı vurgusu, Demir ve Baykara/Türkiye’nin bir başka kullanım biçimidir. Anayasa Mahkemesi **08.07.2025**¹⁵ tarihli Birleşik Kamu-İş Konfederasyonu başvurusuna ilişkin kararında, AİHM’in toplu görüşme hakkını sendikal hakların temel bir unsuru olarak gördüğü; ancak devletlere bu konuda takdir yetkisi tanıdığı belirtilmiştir. Kararda şu değerlendirmeye yer verilmiştir: “AİHM, hem uluslararası hem de ulusal alanda çalışma kanunundaki gelişmeler ve Sözleşmeciler devletlerin bu konulardaki uygulamalarını dikkate alarak, işverenle toplu görüşme yapma hakkının... temel unsurlarından biri haline geldiğini ve devletlerin sistemlerini, gerekli gördükleri takdirde temsilci

14 Anayasa Mahkemesi, Bireysel Başvuru, B. 2013/7199, T: 25.03.2015

15 Anayasa Mahkemesi, Bireysel Başvuru, B. 2019/11053, T: 08.07.2025

sendikalara özel statü tanıyacak şekilde, düzenlemekte serbest olduklarını değerlendirmiştir.” Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi, Demir ve Baykara/Türkiye’deki “her sendikanın toplu sözleşme yetkisine sahip olmasının bir zorunluluk olmadığı” yaklaşımını temel almıştır. Kararda, “AİHM, her sendikanın toplu sözleşme yetkisine sahip olmasının bir zorunluluk olmadığını, taraf devletlerin gerekli gördükleri takdirde temsilci sendikalara özel statü tanıyacak şekilde düzenleme yapabileceklerini kabul etmektedir” denilerek; **toplu sözleşme görüşmelerinin en fazla üyeye sahip ilk üç konfederasyonla** sınırlandırılmasının sendika hakkına ölçüsüz bir müdahale teşkil etmediği sonucuna varılmıştır.

II- Türkiye’ye Yönelik Tarihsel Değerlendirme

Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkını elde etme süreci tek bir hukuki işlemle değil, tarihsel olarak kademeli bir “tanıma, uygulama ve kurumsallaşma” hattı üzerinden şekillenmiştir. Sürecin omurgasını 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile başlayan “**Toplu Görüşme**” dönemi, 2010 yılındaki Anayasa değişikliği ile sağlanan “**Anayasal Tanıma**” ve 2012 yılındaki 6289 sayılı Kanun ile hayata geçirilen “**Yasal İşlerlik**” aşamaları oluşturmaktadır.

Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkını elde etme süreci, Türkiye’de kademeli bir gelişim göstermiştir. Sürecin ilk önemli aşaması, 23.07.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanun ile Anayasa’nın 53. maddesinde yapılan değişikliktir. Bu düzenleme ile kamu görevlilerine sendika kurma ve idareyle “toplu görüşme” yapma hakkı tanınmıştır. Bu anayasal dayanağa bağlı olarak, 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Gerçek anlamda “toplu sözleşme” hakkı ise 07.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği ve 12.09.2010 tarihindeki halk oylaması sonucunda elde edilmiştir¹⁶. Anayasa’nın 53. maddesine eklenen fıkralar ile “Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler” hükmü getirilmiş ve bu hak anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu değişikliklerle birlikte,

16 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişiklikleri 12/9/2010 tarihinde halkoylamasına sunulurken kabul edilmiş, buna ilişkin 22/9/2010 tarihli ve 846 sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı 23/9/2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

daha önceki “toplular görüşme” sistemi sona ermiş; uyuşmazlık halinde Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurma imkânı tanınmış ve bu kurulun kararlarının kesin/toplu sözleşme hükmünde olduğu düzenlenmiştir.

Anayasal değişikliğe paralel olarak, 11.04.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanun’un adı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” olarak değiştirilmiş ve toplu sözleşme usulleri yasal zemine oturtulmuştur. Kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenleneceği kuralına, Anayasa’nın 128. maddesine eklenen “mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” ifadesiyle, toplu sözleşmeye **kanun koyucunun iradesine eşdeğer** veya onu sınırlayan **normatif bir değer** kazandırılmıştır.

Anayasa’nın 53’üncü maddesinde ifadesini bulan; sosyal tarafların karşılıklı olarak ekonomik-sosyal durumlarını ve çalışma koşullarını kolektif düzeyde serbestçe düzenleme hak ve yetkisinin **Toplu Sözleşmesi Özerkliği** olarak nitelendirilmesi gerektiği açıktır. Toplu sözleşme özerkliğinin hukuki dayanağı ise devletin sosyal taraflara çalışma alanına münhasır olarak **üçüncü kişilere etkili hukuk kuralı koyma yetkisi** yani “**Belirleme Yetkisi**” vermesidir. Anayasa’nın 53’üncü maddesinin gerek lafzı gerekse özü, sosyal taraflara kolektif düzeyde üçüncü kişilere etkili olmak üzere mali ve sosyal haklar ile çalışma koşulları babında normatif hukuk kralı koyma ve **borç doğurma** yetkisini tanımaktadır.

TOPLU SÖZLEŞMENİN HUKUKİ NİTELENDİRMESİ

Kamu görevlileri toplu sözleşmesi, yalnızca taraflar arasında borç doğuran klasik bir özel hukuk akdi olmaktan ziyade, müzakere süreci taraflarca yürütülse de içerik bakımından kural koyucu ve tarafların ötesinde üçüncü kişileri (tüm kamu görevlilerini) kapsayan objektif kurallar koyma yeteneğinde normatif etki üreten kendine özgü (sui generis) bir hukuki mekanizmadır. Bu sözleşme, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin alanda kanun hükümlerine istisna teşkil edebilecek veya üst sınır belirleyebilecek bir güce sahiptir. Hukuki niteliği itibarıyla, uyuşmazlıkların Kamu Görevlileri Hakem Kurulu aracılığıyla kesin ve yargı denetimine kapalı bir rejimle çözülmesi, onu geleneksel sözleşme hukukundan ayıran en temel pratik sonuçtur.

Kamu görevlileri toplu sözleşmesinin hukuki niteliği doktrinde üç temel eksen-
de ele alınmaktadır:

Özel Hukuk Sözleşmesi Görüşü: Bu yaklaşım, toplu sözleşmeyi temel olarak bir özel hukuk kavramı olarak görmektedir. Dayanağını, tarafların karşılıklı pazarlık esasına dayalı irade beyanlarından almaktadır. Ancak bu görüş, sözleşmenin tamamen normatif hükümler içermesi nedeniyle eleştirilmektedir.

Kamu Hukuku Düzenleyici İşlem Görüşü: Özellikle kamu hukukçuları tarafından savunulan bu görüşe göre toplu sözleşme bir “âkit” değil; “düzenleyici işlem”, “maddi anlamda “statü hukukunun bir parçasıdır”. Uluslararası üne sahip idare ve kamu hukukçularının görüşlerine dayanan bu yaklaşım, sözleşmenin genel ve emredici vasıflarını öne çıkarmaktadır. Toplu sözleşme, idarenin kanuniliği ilkesinin anayasal bir istisnası olarak görülmektedir.

Karma Nitelik ve Sui Generis Yaklaşım: Güncel doktrinde en çok kabul gören görüştür. Bu yaklaşıma göre toplu sözleşme, hem özel hukuk sözleşmesi (pazarlık süreci) hem de kamu hukuku düzenleyici işlemi (normatif içerik) özelliklerini bünyesinde barındıran çifte karakterli bir işlemdir. Bu yaklaşım, sözleşmenin hem kamu hukuku hem de toplu iş hukukuna özgü özellikleri bünyesinde birlikte taşıdığını kabul etmektedir.

Anayasası’nın 53. maddesinde kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmış olmakla birlikte, bu hakkın kullanılmasının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Böylece anayasa koyucu, kamu görevlileri toplu sözleşmesini klasik sözleşme serbestisi anlayışına bırakmamış; kamu yararı, bütçe disiplini ve kamu hizmetinin sürekliliği ilkeleri doğrultusunda kanun koyucuya geniş bir düzenleme alanı tanımıştır. Dolayısıyla kamu görevlileri toplu sözleşmesinin hukuki niteliği, anayasal sınırlar içerisinde şekillenen ve kamu hukuku karakteri ağır basan karma bir yapı göstermektedir.

Bunun yanında, kamu görevlileri toplu sözleşmesinin tarafları arasında tam anlamıyla eşit bir pazarlık ilişkisinin bulunduğunu söylemek de güçtür. Kamu işveren tarafı, kamu kaynaklarının kullanımı ve bütçe politikalarının belirlenmesi bakımından anayasal ve yasal yetkilere sahiptir. Buna karşılık kamu görevlileri sendikalarının **grev hakkına sahip olmaması, toplu pazarlık sürecindeki güç**

denmesini özel sektörden farklılaştırmaktadır. Tarafların anlaşamaması hâlinde uyuşmazlığın Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından kesin olarak karara bağlanması da sözleşmenin hukuki niteliğini etkileyen önemli unsurlardan biridir. Bu yönüyle kamu görevlileri toplu sözleşmesi, serbest pazarlık sonucu oluşan klasik bir toplu iş sözleşmesinden ziyade, idari usullerle tamamlanan ve kamu otoritesinin belirleyici rol oynadığı kurumsal bir karar alma mekanizması görünümü arz etmektedir.

Uluslararası çalışma hukuku bakımından kamu görevlileri toplu sözleşmesinin hukuki niteliği yalnızca şekli özellikleriyle değil, **toplu pazarlık hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlayıp sağlamadığı** açısından değerlendirilmektedir. ILO Denetim Organları ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarında önemli olan husus, kullanılan hukuki modelden ziyade kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde gerçek ve etkili bir müzakere sürecine sahip olmalarıdır. Bu nedenle bir sistem “toplu sözleşme” olarak adlandırılrsa bile, tarafların müzakere serbestisinin sınırlı olduğu, uyuşmazlık çözüm mekanizmalarının bağımsız olmadığı veya sözleşme hükümlerinin uygulanmasının güvence altına alınmadığı durumlarda uluslararası standartlarla tam uyum sağlandığından söz etmek güçleşmektedir.

Bu değerlendirmeler ışığında kamu görevlileri toplu sözleşmesinin, klasik özel hukuk sözleşmesi veya tipik bir idari sözleşme olarak nitelendirilmesinden ziyade, anayasal dayanağını kamu hukukundan alan, toplu pazarlık yöntemini kullanan ve kamu hizmetinin gerekleri doğrultusunda şekillenen **kendine özgü** (sui generis) bir hukuki yapı olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak bu hukuki yapının, uluslararası çalışma standartlarının öngördüğü etkin toplu pazarlık anlayışını ne ölçüde gerçekleştirdiği ayrı bir tartışma konusudur. Bu nedenle kamu görevlileri toplu sözleşmesinin hukuki niteliğine ilişkin değerlendirme, yalnızca teorik bir sınıflandırma meselesi olmayıp, aynı zamanda toplu pazarlık hakkının etkinliği ve kamu görevlilerinin sendikal haklarının kullanılabilirliği açısından da önem taşımaktadır.

Kamu görevlileri toplu sözleşmesi, Anayasa’nın 53. maddesinde 2010 yılında yapılan değişiklikle memurlar ve diğer kamu görevlilerine tanınmış anayasal bir haktır. Sayıştay 7. Dairesi’nin **09.01.2025** tarihli kararında¹⁷; “*Anayasa’nın 128’inci*

17 Sayıştay, 7 Daire, K 641, İ 47, HY 2023, T: 09.01.2025

maddesinde, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” hükmüne amirdir. Buna göre toplu sözleşme ile yapılan düzenlemeler kanun hükmünde olup, kurumları bağlamaktadır.” şeklinde hüküm tesis edilmiş olup Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca toplu sözleşme ile yapılan düzenlemelerin kanun hükmünde olduğu ve kurumları bağlayıcı nitelikte olduğu ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi **28.12.2016**¹⁸ tarihli kararında, toplu sözleşmelerin tarafları bağlamasının ötesinde, üyeler için genel, soyut ve emredici hükümler içeren normatif bir niteliğe sahip olduğunu ve bu yönüyle kanun hükümleri gibi fonksiyon icra ettiğini belirtmiştir

Uyuşmazlık Mahkemesi’nin **28.12.2015**¹⁹ tarihli kararında toplu sözleşmenin, sendikaların katılımıyla yapılan, idare hukuku ilke ve kurallarına tabi, kendine özgü idari bir düzenleme niteliğinde olduğunun altı çizilmiştir. Kararda devlet ve kamu görevlilerinin, çalışma şartlarını pazarlık yoluyla belirleyerek idarenin tek tarafı belirleme yetkisini paylaştıkları üzerinde durulmuştur.

Danıştay 12. Dairesi’nin **16.03.2023**²⁰ tarihli kararında göre kamu görevlileri toplu sözleşmesinin; anayasal dayanağı olan, mali ve sosyal haklarla sınırlı olmak üzere kanun hükmünde sonuçlar doğuran, idare hukuku ilkelerine tabi, normatif karakterli ve kendine özgü (sui generis) bir idari düzenleyici işlem olduğu ifade edilmiştir. Kararda bu mekanizmanın, idarenin tek tarafı düzenleme yetkisini sosyal taraflarla paylaşmasını sağlasa da, kanunun çizdiği sınırları aşamayacağı ve mutlak emredici hukuk kurallarını bertaraf edemeyeceği ifade edilmiştir.

- **Sendikal Özgürlük ve Baraj Düzenlemeleri (Danıştay 12. Dairesi’nin 16.03.2023 ve 12.10.2023 Tarihli Kararları)**

Kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminde, sendikal örgütlenmeyi ve mali haklardan yararlanmayı belirli bir üye sayısı barajına bağlayan düzenlemeler, yargı kararlarında sendikal özgürlüğe müdahale ve eşitlik ilkesine aykırılık çerçevesinde

18 Anayasa Mahkemesi, Norm Denetimi, 2016/2 E., 2016/198 K., T: 28.12.2016

19 Uyuşmazlık Mahkemesi, Hukuk Bölümü, 2015/369 E., 2015/852 K., T: 28.12.2015

20 Danıştay, 12. Daire, 2021/6774 E., 2023/1254 K., T: 16.03.2023

değerlendirilmiştir. 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin²¹ 23. maddesinde yer alan ve toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanmayı hizmet kolundaki toplam kamu görevlisi sayısının en az %1'inden fazla üye kaydetme şartına bağlayan düzenleme, Danıştay tarafından hukuka aykırı bulunmuştur. Danıştay 12. Dairesi'nin 12.10.2023²² tarihli kararında, bu tür kısıtlayıcı kriterlerin sendikal özgürlüğe müdahale teşkil ettiği ve aynı işi yapan sendika üyesi kamu görevlileri arasında eşitsizlik oluşturarak çalışma barışını olumsuz etkilediği vurgulanmıştır. Benzer şekilde, Danıştay 12. Dairesi'nin 16.03.2023 sayılı kararında, toplu sözleşme hakkının kanunun belirlediği sınırlar dışında düzenleme yapma veya hakları kısıtlama yetkisi vermediği belirtilerek %1 barajı iptal edilmiştir.

Bu kararın farklı bir boyutu söz konusudur. İptal kararından önce Danıştay 12. Dairesi, İYUK'nun 27'nci maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen koşulların birlikte gerçekleştiği gerekçesiyle **yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir**. Dava toplu sözleşmenin paydaşı Memur-Sen Konfederasyonuna ihbar edilmiş ve Memur-Sen davaya müdahil olmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Memur-Sen, yürütmeyi durdurma kararına karşı **Danıştay İdari Dava Daireler Kuruluna** itirazda bulunmuşlardır.

İtiraz 25.05.2022²³ tarihinde oy çokluğuyla reddedilmiş, ancak beş üyenin karşı görüşü Yüksek Mahkeme nezdinde **Toplu Sözleşme hükümlerinin uygulanması noktasında bir fikir birliği olmadığını** ortaya koymuştur. Kararda; “*Kamu görevlileri sendikalarına üye olan kamu görevlilerine yukarıda yer verilen Kanun Hükmünde Kararname hükmü ile kırkbeş Türk Lirası olarak öngörülen toplu sözleşme ikramiye tutarının, dava konusu düzenleme ile üyesi bulundukları sendikanın kurulu olduğu hizmet kolundaki sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %1'inden fazla sendika üyesi kaydeden sendikalara üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine söz konusu tutarın “2119 gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı” suretiyle artırıldığı dikkate alındığında, düzenlemenin ilgili mevzuat hükmünü daraltıcı ya da toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanma koşullarını kısıtlamadığı gibi, Anayasa'nın 48. maddesinde yer alan sözleşme hürriyetinin esas olduğu kuralı ve Sendikacılık faaliyetinde amaçlardan*

21 Resmi Gazete Yayın Tarihi ve Sayısı: 25.08.2021 / 31579

22 Danıştay, 12. Daire, 2021/6425 E., 2023/4875 K., T: 12.10.2023

23 Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, YD İtiraz 2022/295, T: 25.05.2022

birinin üye sayısını arttırmak olduğu hususları birlikte değerlendirildiğinde söz konusu düzenlemenin tam aksine sendikaları çok çalışmaya teşvik edeceği göz önünde bulundurulduğunda; söz konusu düzenlemenin sözleşme özgürlüğü ve teşvik kapsamında değerlendirilebileceği sonucuna varılmaktadır.” denilmiş olması oldukça önemlidir.

Daha sonra getirilen %2 barajı da benzer gerekçelerle hukuka aykırı bulunmuştur. Danıştay 12. Dairesi’nin 27.05.2025²⁴ tarihli kararında, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararına atıf yapılarak, belirli bir barajın üzerindeki sendikalara üye olanlara ikramiye ödenmesinin, çalışanları bu sendikalara üye olmaya zorlayıcı nitelik taşıdığı ve yeni sendikaların kurulmasını fiilen engellediği, bu durumun “negatif sendika özgürlüğünü” ihlal ettiği ifade edilmiştir. Danıştay 12. Dairesi’nin 27.05.2025²⁵ tarihli, E:2023/88, K:2025/2736 sayılı kararında ise idarenin “daha güçlü bir sendikacılık oluşturma” gerekçesinin, sendikalar arası rekabeti engelleyici ve çalışanları zorlayıcı nitelikte olması nedeniyle Anayasa’nın 10. ve 51. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

- **Toplu Sözleşme Yetkisinin Sınırları ve Normlar Hiyerarşisi**

Yargı kararları, toplu sözleşme taraflarının yetkisinin mutlak olmadığını ve kanuni sınırlarla çevrili olduğunu ortaya koymaktadır. Danıştay 12. Dairesi’nin 16.03.2023 tarihli, E:2021/7267, K:2023/1255 sayılı kararında, toplu sözleşme hakkının kamu görevlilerine kanunla yüklenen yükümlülüklerden kurtulma veya kanunun belirlediği sınırlar dışında düzenleme yapma hakkı vermediği açıkça belirtilmiştir. Bu çerçevede, %1 barajı gibi kısıtlayıcı kriterlerin getirilmesi mevzuata aykırı bulunurken; üye sayılarının tespitinde Resmi Gazete istatistiklerinin esas alınması gibi usuli düzenlemeler üst hukuk normlarına aykırı görülmemiştir. Ancak, baraj düzenlemesinin (1. fıkra) iptal edilmesiyle birlikte, bu barajın nasıl tespit edileceğini düzenleyen usul hükümlerinin de (2. fıkra) uygulanma kabiliyetinin kalmadığı Danıştay 12. Dairesi’nin 27.02.2025²⁶ tarihli kararı ile hüküm altına alınmıştır.

24 Danıştay, 12. Daire, 2023/292 E., 2025/2735 K., T:27.05.2025

25 Danıştay, 12. Daire, 2023/88 E., K:2025/2736 K., T: 27.05.2025

26 Danıştay, 12. Daire, 2024/5572 E., K:2025/1025 K., T: 27.02.2025

- **İstihdam Yapısı ve Çalışma Barışına Yönelik Düzenlemeler**

Toplu sözleşme sürecinde kamu personel rejimindeki yapısal sorunların giderilmesine yönelik adımlar da yargı denetimine konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin **18.01.2024**²⁷, tarihli kararında, sözleşmeli personelin memur kadrosuna geçirilmesi süreci değerlendirilmiştir. Bu düzenlemenin; 6. Dönem Toplu Sözleşme hükümlerinin gereğinin yerine getirilmesi, çalışma barışının korunması, kurumsal hizmet kalitesinin artırılması ve tayin/unvan değişikliği gibi sorunların giderilmesi amacını taşıdığı belirtilmiştir. Mahkeme, bu geçiş sürecinin **nesnel ve makul bir nedene dayandığını** kabul etmiştir.

- **Mali Haklar ve Takdir Yetkisi**

Toplu sözleşme taraflarının mali hakları belirleme konusundaki takdir yetkisi, “açık bir takdir hatası” bulunmadığı sürece yargı tarafından korunmaktadır. Danıştay 12. Dairesi'nin **26.03.2024**²⁸ tarihli kararında, sağlık hizmet kolunda tabip dışı personele yönelik %20 artırımlı ek ödeme düzenlemesi incelenmiştir. Mahkeme, tabipler için sözleşmenin genel hükümlerinde ayrı bir düzenleme (39. madde) yapıldığını belirterek, tarafların farklı personel grupları için farklı düzenleme yapma konusundaki takdir yetkisinin kamu yararına uygun olduğuna karar vermiştir.

Dava, iptali istenen düzenleyici işlemler yönünden incelendiğinde; Uyuşmazlık, tabip veya uzman tabip olarak görev yapan personelin, 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin 45. maddesiyle “tabip dışı personel”e yönelik getirilen ilave ek ödeme puanından (%20 artırımlı ödmeden) yararlanıp yararlanamayacağından kaynaklanmaktadır. Kararda özetle, Anayasa'nın 53. maddesi gereğince, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, toplu sözleşme yapma hakkına sahip olduğu; 128. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca da memurların ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının kanunla ve/veya toplu sözleşmeyle düzenlenebilmesinin mümkün bulunduğu; bu kapsamda, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesi hususunda (kanunla tanınan hakları kısıtlayıcı veya daraltıcı nitelikte olmamak şartıyla) Toplu Sözleşme taraflarının takdir ve düzenleme yetkisinin olduğu; Toplu Sözleşme'nin dava konusu 4. maddesinin kamu yararı ve hizmet

27 Anayasa Mahkemesi, 2023/115 E., 2024/13 K., T: 18.01.2024

28 Danıştay, 12. Daire, 2022/1707 E., K:2024/1559 K., T: 26.03.2024

gereklere uygun olarak Sözleşmenin taraflarına tanınan takdir yetkisi çerçevesinde düzenlendiği ve söz konusu düzenlemede açık bir takdir hatasının bulunmadığı; dava konusu maddeyle getirilen %20 artırımlı ödemenin, sadece “tabip dışı personele” yönelik olduğu; tabip ve uzman tabiplere yapılan ek ödemenin de %20 artırımlı uygulanması hususunda idarenin yargı kararıyla zorlanmasının mümkün bulunmadığı sonucuna ulaşıldığından, Toplu Sözleşme’nin dava konusu 4. maddesinde, üst hukuk normlarına ve hukuka aykırılık görülmemiştir.

&

Tüm açıklamalar göstermektedir ki; toplu sözleşmenin normlar hiyerarşisindeki yerinin tespit edilmemiş olması, görevli ve yetkili mahkemenin mevzuatta yer almaması, toplu sözleşmenin ya da hakem kurulu kararlarının dava edilebilir olup olmaması ile husumet hususunda belirsizliğin devam ediyor olması, yetkili taraflar dışındaki gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerinin toplu sözleşme hükümlerine karşı yargı yoluna başvurabilmelerine müsaade edilmesi, konfederasyonların dava ehliyeti sorununun giderilmemiş olması, tespit, eda ya da yorum davası açılması, toplu sözleşmenin bireysel işlem kadar değer görmemesi, 4688 sayılı Yasaya ve toplu sözleşmeye ilişkin davalara yönelik mahkemeler nezdinde iş bölümü yapılmamış olması, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmamasından kaynaklı yargı yolunun belirsiz olması ve yüksek mahkemelerin boşluk doldurabilecek içtihat oluşturamaması nedenleriyle toplu sözleşmenin **hukuki nitelendirme sorunu** devam etmektedir.

Kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminin etkin, gerçek ve sonuç doğurucu bir toplu pazarlık mekanizmasına dönüştürülmesi gerektiği kuşkusuzdur. Bu itibarla toplu sözleşmenin, kolektif, serbest ve gönüllü olma ilişkisi; sendika özgürlüğü, serbest pazarlık ilkesi; kamu görevlilerinin hukuk kuralı koyma “belirleme yetkisinin” paydaşı olmaları; tarafların, hukuki sonuçlar doğuracak normatif kural koyma yetkisini birlikte kullanmaları; toplu sözleşme özerkliği; yeni sosyal haklara vücut verilebilmesi; “öncelikli” olma durumu; bağlayıcı olma, katılımcılık ilkesi; yasa koyucunun bu alanda kanuni düzenleme yapamayacağı/yapmaması gerektiği; metinlerin, başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kanun gibi hüküm ifade etmesi ve idarenin düzenleme yetkisinin bizzat anayasayla sosyal taraflara bırakılmış olması hususları gözetilerek **hukuki statüsünün belirlenmesi gerekmektedir.**

TOPLU SÖZLEŞME GÖRÜŞMELERİ

Kamu görevlileri toplu sözleşme süreci, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile düzenlenmiş olup, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesine yönelik kurumsallaşmış bir sosyal diyalog mekanizmasını ifade etmektedir. Süreç, kamu görevlilerini temsil eden konfederasyon ve sendikalar ile kamu işveren tarafının belirli usul ve esaslar çerçevesinde bir araya gelerek müzakerelerde bulunmasına dayanmaktadır. Bununla birlikte, kamu görevlileri toplu sözleşme sistemi, özel sektörde uygulanan toplu iş sözleşmesi modelinden farklı olarak **kamu hizmetinin sürekliliği, bütçe disiplini** ve kamu yönetiminin **tek taraflı düzenleme yetkisi** gibi anayasal ilkelerin etkisi altında şekillenmektedir.

Toplu sözleşme görüşmelerinin temel amacı, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının müzakere yoluyla belirlenmesi, çalışma barışının korunması ve kamu yönetiminde sosyal diyalogun güçlendirilmesidir. Bu yönüyle süreç, yalnızca ücret artışlarının belirlendiği teknik bir müzakere faaliyeti olmayıp, kamu personel rejiminin katılımcı yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilmesini hedefleyen anayasal bir mekanizma niteliği taşımaktadır.

Kamu görevlileri toplu sözleşme görüşmeleri iki temel taraf arasında yürütülmektedir. Çalışan tarafını, hizmet kollarında en fazla üyeye sahip sendikaların bağlı bulunduğu konfederasyon temsil etmektedir. Bu konfederasyon, toplu sözleşme masasında kamu görevlileri adına müzakere yetkisini haiz olup, ayrıca hizmet kollarındaki yetkili sendikaların temsilcileri de görüşmelere katılmaktadır. Kamu işveren tarafını ise Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen Kamu İşveren Heyeti temsil etmektedir. Heyetin başkanlığını uygulamada genellikle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı veya görevlendirilen bir bakan yardımcısı yürütmektedir. Heyette ayrıca Cumhurbaşkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgili kamu kurumlarının temsilcileri yer almaktadır.

4688 sayılı Kanun'un 31. maddesi uyarınca toplu sözleşme görüşmelerinin bir ay gibi kısa bir sürede gerek tasnif, gerek görüşme, gerek pazarlık gerekse de uyuşmazlık halinde başvurulacak Hakem süreci dahil milyonlarca kamu görevlisi ve emeklisini ilgilendiren hususların tamamlanabilmesinin sağlıklı bir yöntem olmadığı özellikle sosyal taraflarca yüksek sesle dile getirilmektedir. Her ne kadar 4688 sayılı Kanun'da Toplu sözleşme görüşme süreci sonunda, kamu görevlilerinin

geneline yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin bölüm ile her bir hizmet koluna özgü mali ve sosyal haklara ilişkin bölümlerden ve tek metinden oluşan toplu sözleşme veya toplantı tutanağı imzalanacağı düzenlenmiş olsa da, tarafların yetkili temsilcileri tarafından takvimi oluşturulan ve sınırlı sayıda olan **her bir görüşmede birçok konu değerlendirilmesine rağmen tutanak altına alınmadığı** için sıkıntı yaşanmaktadır. Hatta ve hatta adeta insanüstü çabalarla, gece yarısına kadar görüşülerek, tartışılarak üzerinde uzlaşma sağlanan azımsanmayacak sayıdaki teklif maddesinin toplantı tutanağı düzenlenmemesi sonucunda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna giderken yok sayıldığı, yetkili Konfederasyonun ve sendikaların imzadan kaçtıkları algısına neden olabilecek **tespit tutanağı** tutularak yetkinin kötü kullanılmasına, tarafların eşitliği ilkesine dayanan toplu pazarlık hakkının sekteye uğramasına neden olunan süreçler de yaşanmıştır. Bu bakımdan, toplu sözleşme görüşmeleri kapsamında gerçekleştirilen **her oturum sonunda görüşülen konuları içeren tutanak düzenlenerek uzlaşılan ve uzlaşılmayan konuların ayrı ayrı belirtilmesi** hususunda düzenlemeye gidilmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, mevcut yapıda toplu sözleşme görüşmeleri bir ay gibi kısa bir süreye sıkıştırılmış durumdadır. Her ne kadar Ağustos ayı içerisinde görüşmelerin başlayıp sonlandırılacağı kanunda düzenlenmiş ve bir hafta öncesinden kamu görevlileri temsilcileri tekliflerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na sunuyor olsa da, görüşmelere ilişkin takvimin oluşturulması, yetkili konfederasyon ve sendikaların tekliflerinin görüşmeler öncesi kapsam yönünden tasnifi (mevzuatta bu hususa dair düzenleme olmamasına rağmen kamu idaresince tekliflerin kapsamda olup olmadığı tartışmalarının yapılmasını sağladığı süreç), kamu idaresinin az sayıdaki toplu görüşme takviminde kamu görevlileri temsilcilerinin yüzlerce teklifine karşı bir elin parmaklarını geçmeyecek sayıda teklif sunması ve sunulan az sayıdaki teklifin müzakere edilip edilmemesi hususunda masanın tıkanma süreçleri, uzlaşmazlık hali durumunda Hakem Kuruluna başvuru süresi ve Hakem Kurulunun karar verme süresinin de bir aylık sürenin içerisinde olması açıkça toplu sözleşme görüşmelerinde **Süre Yetmezliğini** beraberinde getirmiştir.

Bunun yanında uluslararası sözleşmelere uygun olmayan, toplu pazarlık ilkesini zayıflatarak şekilde toplu sözleşme masasında yetkili konfederasyonun ve hizmet kollarında yetkili olan sendikaların yanında en fazla üyeye sahip iki kamu görevlileri sendikaları konfederasyonundan da teklif alınması ve bu iki konfederasyonun

hiçbir şekilde imza yetkisi ve itiraz hakkı olmamasına rağmen görüşme masasında sandalye bulması **temsil noktasında adaletsizliği** de beraberinde getirmektedir. Yetkili konfederasyonun görüşmeler sırasında, kamu idaresinin tutum, davranış, hakkaniyetten uzak teklif sunması ya da sunmaması veya kamu görevlilerinin haklı teklif ve beklentilerinin görmezden gelinmesi veya reel alım gücüne kavuşmalarını sağlayacak bir artışının öngörülmemesi vb. durumlarda etkin çözüm adına masayı terk etmesi durumunda yedek konfederasyonların sırasıyla, bir bakıma oyuncu değişikliği gibi masaya çağırılarak tekliflerinin müzakere edilebilmesine cevaz veren sistem **adil olmadığı** gibi **pazarlık mekanizmasının hilafına** durum oluşturmakta, masanın **çözüm odaklı olmasına imkan vermemekte**, kamu görevlileri temsilcilerinin yetki hususunda yaşadığı rekabeti kamu görevlilerinin mali, sosyal ve özlük hakları bakımından onların aleyhine olabilecek senaryolara dönüşmesine sebep olabilmektedir. Ülkemizdeki işçi sendikacılığında mümkün olamayacak bir düzeneğin kamu görevlileri sendikacılığında meşru gösterilmeye çalışılması anti demokratik bir uygulamanın ötesinde kamu görevlilerinin hakları boyutuyla ellerini zayıflatan bir **sistem hatasıdır**.

4688 Sayılı Kanun'un 'Uyuşmazlık hali' başlıklı 33'üncü maddesinde, görüşmeler sonunda toplu sözleşme imzalanamaması halinde, üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağı ile birlikte Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabileceği düzenlenmiştir. Ancak uyuşmazlık çıkması halinde başvuru Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısının adil olmadığı ve kararların bağımsız verilmediği ayrı bir gerçekliktir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları, toplu sözleşme ile aynı etkide olmasından ötürü kesindir.

BAĞITLANMADAN SONRA ORTAYA ÇIKAN UYUŞMAZLIKLAR

Toplu sözleşmenin imzalanması, toplu pazarlık sürecinin tamamlandığı anlamına gelmekle birlikte, çalışma ilişkileri bakımından yeni bir hukuki sürecin başlangıcını ifade etmektedir. Nitekim toplu sözleşmenin etkinliği, yalnızca tarafların uzlaşarak bir metin üzerinde anlaşmalarına değil, **sözleşme hükümlerinin eksiksiz ve yeknesak biçimde uygulanmasına** bağlıdır. Bu nedenle uygulama aşamasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar, toplu sözleşme sisteminin başarısını doğrudan etkileyen temel sorun alanlarından biridir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, toplu sözleşmenin bağítlanma sürecini ayrıntılı biçimde düzenlemekle birlikte, imzalanan toplu sözleşmenin uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek **uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin kapsamlı bir sistem öngörmemektedir**. Bu durum, uygulamada farklı kamu kurumlarının aynı toplu sözleşme hükmünü farklı biçimlerde yorumlamasına, eksik ya da hiç uygulamamasına ve kamu görevlileri bakımından hak kayıplarına yol açabilmektedir.

Uygulamada en sık karşılaşılan uyuşmazlıklar; toplu sözleşme hükümlerinin kapsamı ve anlamına ilişkin yorum farklılıkları, kararlaştırılan hükümlerin çeşitli gerekçelerle uygulanmamasıdır. Özellikle mali yük doğuran bazı düzenlemelerin bütçe imkânları, ikincil düzenleme eksikliği veya idari yorum farklılıkları gerekçe gösterilerek gecikmeli uygulanması ya da hiç uygulanmaması uygulamada karşılaşılabilen sorunlar arasındadır. Bunun yanında bazı toplu sözleşme hükümleri, doğrudan uygulanabilir normlar niteliğinde olmayıp ilgili idarelerin yeni idari işlem tesis etmesini veya düzenleyici işlem çıkarmasını gerektirebilmektedir. Bu işlemlerin zamanında yapılmaması da uygulama uyuşmazlıklarına neden olabilmektedir. Bazı toplu sözleşme hükümlerinin uygulanabilmesi için de ikincil mevzuatta değişiklik yapılması gerekebilmekte; bu değişikliklerin gecikmesi sözleşme hükümlerinin fiilen uygulanmasını güçleştirebilmektedir.

Mevcut sistemde toplu sözleşmenin uygulanmasını düzenli olarak izleyen, ortaya çıkan sorunları değerlendiren ve tarafları yeniden müzakereye yönlendiren **sürekli bir kurumsal mekanizma** bulunmamaktadır. Oysa birçok ülkede toplu sözleşmelerin uygulanmasını takip eden ortak komisyonlar veya izleme kurulları oluşturulmaktadır. Bu yapılar, uyuşmazlıklar yargıya taşınmadan önce çözüm üretebilmekte ve uygulama birliğinin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Türkiye’de ise toplu sözleşmenin imzalanması sonrasında taraflar arasındaki kurumsal iletişim büyük ölçüde sona ermekte, ortaya çıkan sorunlar çoğu zaman bireysel başvurular veya yargısal süreçler aracılığıyla çözülmeye çalışılmaktadır.

Kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminde uyuşmazlıkların önemli bir bölümü, toplu sözleşmenin kurulmasından değil, uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Bunun temel nedeni, mevcut hukuki yapının toplu sözleşmenin bağítlanmasına ayrıntılı usuller öngörmesine karşın, uygulamanın izlenmesi ve ortaya çıkan

uyuşmazlıkların idari aşamada çözümlenmesine ilişkin kurumsal mekanizmaları yeterince geliştirmemiş olmasıdır.

Bu nedenle kamu görevlileri toplu sözleşme sisteminde ihtiyaç duyulan yapısal dönüşüm yalnızca müzakere sürecini değil, uygulama yönetimini (*implementation governance*) de kapsamalıdır. Tarafların ortak katılımıyla oluşturulacak izleme komisyonları, düzenli uygulama raporları, bağlayıcı yorum mekanizmaları ve uyuşmazlıkların yargıya taşınmadan çözülebileceği idari uzlaşma usulleri, sistemin etkinliğini önemli ölçüde artırabilir.

- **YÖK Yüksek Disiplin Kurulunda Sendika Temsilcisine Yer Verilmesi Talebi Davası, 14.05.2025²⁹**

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Yüksek Disiplin Kurulu toplantılarında 2024-2025 yıllarını kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme³⁰ hükmüne istinaden sendika temsilcisine yer verilmesine dair Sendikanın talebini reddine dair Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı 26.01.2024 tarihli ve E-92773742-622.01-3530 sayılı işleminin öncelikle yürütmesinin durdurulmasına ve akabinde iptali isteğiyle idari yargıda iptal davası açılmıştır.

Ankara 16. İdare Mahkemesi, “...her ne kadar Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kolları’na Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşmenin İkinci Kısım, Birinci Bölüm 18. maddesinde ‘hakkında disiplin soruşturması yürütülen kamu görevlisinin üyesi olduğu sendikanın temsilcisi, yükseköğretim kurumları disiplin ve yüksek disiplin kurullarında yer alır’ şeklinde bir hükme yer verilmiş ve söz konusu hüküm 2012 yılından bu yana yapılan tüm toplu sözleşmelerde benzer şekilde yer almakta ise de, disipline dair hükümlerin kanunilik ilkesine uygun olarak sadece kanunla düzenlenecek hususlar olabileceği ve söz konusu sözleşme hükmüne, Üniversitelerde disiplin kurullarının oluşumunu düzenleyen 2547 sayılı Kanunun 53/E maddesinde yer verilmediği, kaldı ki anılan Kanun hükmünde sonradan yapılan değişikliklerde de ‘sendika temsilcisine’ yer verilmediği, dolayısıyla 2547 sayılı Kanun’un 53/E maddesine göre oluşturulan disiplin kurullarında ‘sendika temsilcisinin bulunmasının’ zorunlu olmadığı...” gerekçesiyle davayı reddetmiştir.

29 Ankara 16. İdare Mahkemesi, 2024/211 E., 2024/813 K., T: 14.05.2024

30 Resmi Gazete Yayın Tarihi ve Sayısı: 03.09.2023 / 32298

Yerel Mahkemenin açıkça toplu sözleşmede bağıtlanan bir hükmün uygulanmasına yönelik eyleme karşı açılan haklı davayı reddetmesi ardından yapılan istinaf başvurusu da Ankara BİM 4. Dairesi'nin 20.11.2024³¹ tarihli kararıyla kesin olarak reddedilmiştir.

- **Yüksek Disiplin Kurulunda Sendika Temsilcisine Yer Verilmesi Talebi, İstanbul BİM Kararı, 22.10.2025³²**

İSTEMİN ÖZETİ : İstanbul Üniversitesi Fakültesi bünyesinde bilgisayar işletmeni olarak görev yapan davacı tarafından, hakkında başlatılan disiplin soruşturması neticesinde 657 sayılı Kanun'un 125/B-a maddesi uyarınca "kınama" cezası uygulanmasına yönelik 03/01/2025 tarih ve 1190853 sayılı işleme yapılan itirazın reddine ilişkin (21/01/2025 tarih ve 1210035 sayılı işlem ile bildirilen) 16/01/2025 tarih ve 2025/1 sayılı Disiplin Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, **davanın reddine** yönelik İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 21/05/2025 tarih ve E:2025/159, K:2025/959 sayılı kararının; disiplin cezasına konu fiili işlemediği, dava konusu işlemde usule ve hukuka uygunluk bulunmadığı, mahkeme kararında isabet olmadığı ileri sürülerek ve istinaf dilekçesinde belirtilen diğer iddialarla kaldırılması istenilmektedir.

Olayda; davacının Eğitimciler Birliği Sendikası üyesi olduğu, üyesi olduğu sendikanın temsilcisinin itirazın görüldüğü disiplin kurulu toplantısına katılmadığı, davalı idarece sendika temsilcisinin toplantıya katılımının sağlanmasına ilişkin herhangi bir bildirimde bulunulmadığı, bu haliyle sendika temsilcisi olmadan kınama cezasına yapılan itiraz hakkında karar verildiği görülmektedir.

Bu durumda; hakkında disiplin soruşturması yürütülen devlet memurunun üyesi olduğu sendika temsilcisinin disiplin kurullarında yer alması asli şekil şartı olup, davacının üyesi bulunduğu sendika temsilcisi yer almaksızın dava konusu işleme yapılan itiraz üzerine disiplin kurulunca alınan kararda bu yönüyle hukuka uyarlık; anılan husus gözardı edilerek verilen ilk derece mahkemesi kararında ise hukuki isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; istinaf talebinin **kabulü** ile, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 21/05/2025 tarih ve E:2025/159, K:2025/959 sayılı kararının **kaldırılmasına**, dava konusu işlemin **iptaline**, aşağıda

- **Milli Parklardan Yararlanma Talebi Davası, 25.09.2025³³**

7. Dönem Toplu Sözleşme'nin Sağlık ve Sosyal Hizmet Koluna İlişkin Üçüncü Bölüm 41. maddesinde, sağlık ve sosyal hizmetler koluna giren kurum ve kuruluşlarda çalışanların, milli park ve tabiat parklarından ücretsiz yararlanacağı düzenlenmiştir. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın toplu sözleşme hükmünü uygulamamasının üzerine sözleşmenin taraflarından Sağlık-Sen yetkililerince idareye başvurulmuş, idarenin ret cevabının iptali talebiyle Ankara 13. İdare Mahkemesine açılan davada "....mevcut mevzuat hükümleri de dikkate alınarak toplu sözleşme yapılabileceği, toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamayacağı, kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması

31 Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 4. Daire, 2024/2480 E., 2024/3848 K., T: 20.11.2024

32 İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 2. Daire, 2025/2394 E., 2025/2805 K., T: 22.10.2025

33 Ankara 13. İdare Mahkemesi, 2025/391 E., 2025/1449 K., T: 25.09.2025

gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı,” gerekçesi ile RED KARARI verilmiştir. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 12 İdari Dava Dairesi Kararı 03.12.2025³⁴ tarihinde onamıştır. Bunun üzerine de AYM nezdinde bireysel başvuru yoluna gidilmiştir.

- Sağlık Hizmetleri Kolu, Yüksek Disiplin Kurulunda Sendika Temsilcisine Yer Verilmesi Talebi, Zonguldak İdare Mahkemesi Kararı 18.03.2025³⁵

DAVANIN ÖZETİ : Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Hastanesinde röntgen teknisyeni olarak görev yapan davacı tarafından; aralarında kendisinin de bulunduğu bir kısım personel hakkında '11.11.2023 tarihinde dahili ve cerrahi yoğun bakım ünitesinde yatmakta olan Ahmet ÖZBAY isimli hastanın akciğer grafi çekimi istenilmesine rağmen çekilmediği' iddiasıyla yürütülen soruşturma neticesinde, 'verilen görev ve emirleri kasten yapmamak' fiilini işlediğinden bahisle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/D-n maddesi uyarınca '1 yıl süreyle kademe ilerlemesinin durdurulması' cezasıyla tecziye edilmesine ilişkin Hastane Disiplin Kurulunun 17.01.2024 tarih ve 2024/1 sayılı işlemi ile bu işleme karşı yapılan itirazın reddine ilişkin Üniversite Disiplin Kurulunun 23.02.2024 tarih ve 2024/2 sayılı işleminin; hukuka ve mevzuata aykırı olduğu, sendika temsilcisinin kurulda bulunmadığı, usulüne uygun disiplin soruşturmasının yürütülmediği, savunmasında açıkça hangi madde ve bent uygulanacağını belirtmediği, savunma hakkının kısıtlandığı, soruşturma raporunun bir örneğinin verilmediği, hak arama özgürlüğünün engellendiği ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istenilmektedir.

Bu durumda dosyada yer alan tüm bilgi ve belgeler ile konuya ilişkin mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; disiplin kurulları ve yüksek disiplin kurulları tarafından yapılacak toplantılara ilişkin, hakkında değerlendirme yapılacak şahsın üyesi bulunduğu sendika temsilcisine de toplantının yer, tarih ve saatinin tebligat yapılmak suretiyle bildirilmesi gerektiği hususu karşında, davaya konu işlemlerin tesis edildiği 17.01.2024 tarih ve 2024/1 sayılı Hastane Disiplin Kurulu toplantısı ile 23.02.2024 tarih ve 2024/2 sayılı Üniversite Disiplin Kurulu toplantısına davacının üyesi bulunduğu sendikadan bir temsilcinin davet edilmediği, dolayısıyla sendika temsilcisi bulunmadan toplantılara verilen kararların imzalar bölümünde sendika temsilcisi hanesinin açılmadığı, temsilcinin toplantılara katılıp katılmadığına ya da katılmama sebebine ilişkin herhangi bir şerh düşülmediği görülmüş olup, en baştan şekil unsuru açısından sakat hale geldiği anlaşılan dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; dava konusu işlemlerin **iptaline**, aşağıda dökümü yapılan 988,00 TL

Dava dilekçesinde; Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğinin 4. Maddesinde aynen “Hakkında disiplin soruşturması yürütülen Devlet memurunun üyesi olduğu sendikanın temsilcisi de bu maddede belirtilen disiplin ve yüksek disiplin kurullarında yer alır” hükmünün amir olduğu, Danıştay 12. Dairesi’nde görülen bir dava sonucunda Danıştay 12. Dairesi 03.05.2017 Tarih ve 2016/2451 Esas, 2017/2169 Karar Sayılı Kararında; “Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 4 üncü maddesi uyarınca hakkında disiplin soruşturması yürütülen devlet memurunun üyesi olduğu sendika temsilcisinin disiplin kurullarında yer almasının asli şekil şartı olduğu, davacının üyesi bulunduğu sendika temsilcisi yer almaksızın disiplin kurulunca alınan kararda bu yönüyle hukuka uyarlık bulunmadığı.” gerekçesiyle disiplin cezasını iptal eden yerel mahkeme kararını onadığı, 8. Dönem

34 Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 12. Daire, 2025/2290 E., 2025/2257 K., T: 31.12.2025

35 Zonguldak İdare Mahkemesi, 2024/662 E., 2025/337 K., T: 18.03.2025

Toplu Sözleşmede “Yükseköğretim kurumları disiplin kurullarında sendika temsilcisinin bulunması” başlıklı Genel Hükümler 18. maddesinde aynen” Hakkında disiplin soruşturması yürütülen kamu görevlisinin üyesi olduğu sendikanın temsilcisi, yükseköğretim kurumları disiplin ve yüksek disiplin kurullarında yer alır.” hükmü açık olduğu gerekçeleri üzerinde durulmuş, Zonguldak İdare Mahkemesi davanın kabulüyle işlemin iptaline karar vermiştir.

- **Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruya İlişkin Verilen Karar, 21.08.2025³⁶**



T.C.
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2025/10048-S.25.14522
BAŞVURU NO : 2025/5164
KARAR TARİHİ : 21.08.2025

İNCELENEMEZLİK KARARI

BAŞVURAN : BAYINDIR ÇEVRE, İNŞAAT, YOL, AFAD, TAPU VE
KADASTRO ÇALIŞANLARI BİRLİĞİ SENDİKASI
Adres: ZÜBEYDE HANIM MAH. SEBZE BAĞÇELERİ
CAD. No: 86/ ALTINDAĞ/ANKARA

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ : CANER YASİN KABARTAN, TCKN: [REDACTED]
Adres: ZÜBEYDE HANIM MAH. SEBZE BAĞÇELERİ
CAD. No: 86/ ALTINDAĞ/ANKARA

BAŞVURUYA KONU İDARE : ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ
BAKANLIĞI

BAŞVURUNUN KONUSU : Toplu sözleşme hükümlerinin uygulanması talebi
hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 14.03.2025

7. Dönem Toplu Sözleşme ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesindeki teknik personele ilave ücret ve ek ödeme hakkı tanınmıştır. Ancak Toplu Sözleşmenin yürürlüğe girmesinden sonra, 153 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Kentsel Dönüşüm Başkanlığı'na görev, yetki ve sorumlulukları değişmeden aktarılan personel bu ödemelerden yararlandırılmamıştır. Yetkili sendika Bayındır Çevre İnşaat, Yol, AFAD, Tapu

36 T.C. TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No: 2025/5164 (14.03.2025), T: 21.08.2025

ve Kadastro Çalışanları Birliği Sendikası'nın (Bayındır Memur-Sen) 2025 yılı başında idareye yaptığı başvurular yanıtsız bırakılmış, ödemeler yapılmamış ve konu Kamu Denetçiliği Kurumu'na taşınmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin kurumun (KDK) yetkisi dışında olduğunu, Kentsel Dönüşüm Başkanlığın ayrı bir kamu tüzel kişiliği olduğu ve bağlı kuruluş personelin Bakanlık personeli olarak değerlendirilemeyeceği gerekçesiyle başvurunun İNCELENMEMESİNE karar vermiştir. Sonuç olarak, aynı işi yapan personel, yalnızca kurumsal yapı değişikliği nedeniyle mali hak kaybına uğramıştır. Bu karar KDK'nın Toplu Sözleşmeyi bir yasama işlemi olarak görmesi yönünden önem arz etmektedir.

- **Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle Toplu Sözleşme Hükmünün Uygulanmasının Engellenmesi, 17.05.2024³⁷**

17 Mayıs 2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle, kamu görevlilerinin geneline yönelik 7. Dönem Toplu Sözleşme görüşmeleri sonucunda oluşturulan, Toplu Sözleşme etkisindeki 31.08.2023 tarih ve 2023/1 sayılı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararında hüküm altına alınmış "Servis Hizmeti"ne (Madde 23) yönelik uygulama, tasarruf tedbirleri kapsamında adsız bir düzenleyici işlemle durdurulmuştur. Söz konusu Genelgeyle, 3. Dönem Toplu Sözleşmeden bu yana yaklaşık 10 yıldır uygulanan, 7. Dönem Toplu Sözleşmede de Kamu İşveren Heyet Başkanı ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyet Başkanının üzerinde uzlaşarak açık ve net bir şekilde sonuçlandırdığı, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunda bağtlanan "servis hizmeti" hükmünün uygulamasına son verilmiştir.

Bağtlanan Toplu Sözleşmenin yetkili tarafı olan Memur-Sen Konfederasyonu tarafından; Genelgenin hizmet kolu ayırımı olmaksızın sendika üyesi kamu görevlilerinin bütününe kapsamasından ötürü ortak menfaat ilişkisinin açık olması hususu da gözetilerek Konfederasyona bağlı Sendikaların üyelerinin haklarıyla doğrudan ilgili olması, iptal konusu ibarelerinin başta Anayasa'nın ilgili hükümleri olmak üzere ILO normlarına, uluslararası sözleşmelere, 4688

37 Cumhurbaşkanlığı'nın 2024/7 Karar Sayısı ile çıkarılan, 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan, Tasarruf Tedbirleri konulu Genelge

sayılı Kanuna, “Toplu Sözleşmenin Özerkliği”, “Hukuk Devleti”, “Belirleme Yetkisi”, “Kolektif Serbest Pazarlık” ve “Katılımcılık” ilkelerine aykırı olması gerekçeleriyle iptali için Danıştay nezdinde 24.05.2024³⁸ tarihinde dava açılmıştır. Dava sonuçlanmadan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü’nün (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği) yazısı³⁹ ile bu garabet durum düzeltilmiştir

SONUÇ

Çalışma kapsamında incelenen yargı kararları, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların önemli bir bölümünün, sözleşme hükümlerinin bağlayıcılığı ve uygulanabilirliği konusunda yaşanan idarenin keyfi uygulamalarından kaynaklandığını göstermektedir. Bazı hükümlerin idarece uygulanmaması veya farklı yorumlanması nedeniyle kamu görevlilerinin haklarına ancak bireysel dava süreçleri sonunda ulaşabilmesi, toplu sözleşmenin temel işlevlerinden biri olan hızlı ve etkili hak koruma amacını zayıflatmaktadır. Bu durum, toplu pazarlık sonucunda elde edilen kazanımların fiilen hayata geçirilmesini güçleştirdiği gibi, toplu sözleşmeye duyulan güveni de olumsuz etkilemektedir.

Toplu sözleşme sisteminin en belirgin özelliği, iş hukuku alanındaki klasik toplu pazarlık modelinden farklı olarak kamu hizmetinin sürekliliği, bütçe disiplini ve idarenin hukuka bağlılığı ilkeleri çerçevesinde şekillenmesidir. Ancak bu farklılık, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasının idarenin takdirine bırakılmasını veya uygulanmayan hükümlerin etkili yaptırımlardan yoksun kalmasını haklı göstermez. Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak idarenin taraf olduğu toplu sözleşmelere bağlılığı, yalnızca sözleşmenin imzalanması aşamasında değil, uygulanması sürecinde de eksiksiz biçimde sağlanmalıdır.

Bu kapsamda toplu sözleşme sisteminde ihtiyaç duyulan yapısal dönüşüm, yalnızca toplu pazarlık usullerinin yeniden düzenlenmesiyle sınırlı değildir. Toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasını izleyen kurumsal mekanizmaların

38 Danıştay 12. Daire, 2024/3121 E., 2024/2822 K., T: 03.06.2024

39 T.C. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, E-75929249-934.02-254320

güçlendirilmesi, uyuşmazlıkların kısa sürede çözülebileceği etkili başvuru yollarının oluşturulması, uygulamayı denetleyen idari ve yargısal süreçlerin hızlandırılması ve kamu idaresinin sözleşme hükümlerine uyumunu sağlayacak hukuki güvencelerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Statü hukukuyla evrensel sendikal haklar arasında sıkışmış bir anlayışın ürünü olan mevcut kamu görevlileri sendika mevzuatının, Türkiye'nin taraf olduğu başta ILO sözleşmeleri olmak üzere uluslararası metinlerle yeterince uyumlu olmaması önemli bir sorun ve muhataplar açısından sorumluluk alanı olarak önümüzde durmaktadır. Toplu sözleşme hukukunda esas ihtiyaç, toplu sözleşmenin kurulmasına ilişkin usullerin ötesinde, sözleşmenin uygulanmasını güvence altına alan etkin ve sürdürülebilir bir hukuki yapının oluşturulmasıdır.

Bu çerçevede;

- Toplu sözleşmenin; kolektif, serbest ve gönüllü olma ilişkisi içerisinde serbest pazarlık ilkesinin benimsendiği, kamu görevlilerinin hukuk kuralı koyma (belirleme yetkisinin) paydaşı oldukları, tarafların hukuki sonuçlar doğuracak normatif kural koyma yetkisini birlikte kullandıkları, yeni mali, sosyal ve özlük haklara vücut verilebilmesini sağladıkları ve bunların “öncelikli” olma hususları gözetilerek, toplu sözleşme özerkliği, bağlayıcı olma ve katılımcılık ilkesi, yasa koyucunun bu alanda kanuni düzenleme yapamayacağı ilkesi, metinlerin, başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kanun gibi hüküm ifade etmesi ve idarenin düzenleme yetkisinin bizzat Anayasa’yla sosyal taraflara bırakılmış olması hususları gözetilerek hukuki statüsünün, idari işlem veya idari sözleşme niteliğinde olmayan kendine özgü (sui generis) yapıya sahip olmasını ihtiva edecek şekilde net olarak ortaya koyulması gerekmektedir.
- Toplu sözleşme görüşmelerinin, gerek tasnif, gerek görüşme, gerek müzakere ve gerekse uyuşmazlık halinde başvurulacak hakem süreci dahil bir ay gibi kısa süreye sıkıştırılması uygulamada çok fazla soruna neden olmaktadır. Sürenin, sadece müzakerelerin en az bir ay süreceği yapıda olacak şekilde belirlenmesi yerinde olacaktır.
- Toplu sözleşme görüşmeleri kapsamında gerçekleştirilen her oturumda görüşülen konuları içeren bir tutanak sisteminin benimsenmesi gerekmektedir.

Tutanakta, uzlaşılan ve uzlaşılmayan konuların ayrı ayrı belirtilmesi hususu da oldukça önemlidir.

- Toplu sözleşme masasında yetkili konfederasyonun ve hizmet kollarında yetkili olan sendikaların yanında en fazla üyeye sahip iki kamu görevlileri sendikaları konfederasyonundan da teklif alınması ve bu iki konfederasyonun hiçbir şekilde imza yetkisi ve itiraz hakkı olmamasına rağmen görüşme masasında yer almasının temsil noktasında adaletsizliğe neden olduğu, pazarlık gücünü düşürdüğü, masanın çözüm odaklı olmasına imkân vermediği hususları değerlendirilmelidir.
- Mevcut sistemde toplu sözleşmenin uygulanmasını düzenli olarak izleyen, ortaya çıkan sorunları değerlendiren ve tarafları yeniden müzakereye yönlendiren kurumsal mekanizma bulunmamaktadır. Toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasını izleyen kurumsal mekanizma kurulmalı, ortaya çıkan anlaşmazlıkların iyi niyetle giderilmesi için kuruma başvuru hakkı yetkililere tanınmalı ve bu kurumun kararlarının kesin olması sağlanmalıdır.
- Toplu sözleşme metninden ve sözleşmenin uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların veya idarenin işlevsiz kalması durumunda hangi yargı mercileri önünde talep ve dava konusu edilebileceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Toplu sözleşmesinin hukuki niteliğinin tanımlanmamış olmasından kaynaklı yargı yolu belirsizliğinin giderilmesi gerekmektedir. Yine toplu sözleşme hükümleri içerisine özel merci/yargı makamının belirlenebilmesine imkân tanıyacak düzenlemeler üzerine yoğunlaşılması yerinde olacaktır. Bu bağlamda, uygulamadan doğan uyuşmazlıkların taraflarca dava konusu edilebileceği ve bu uyuşmazlıkların İş Mahkemelerinde görüleceği ifade edilebilir.
- Toplu iş sözleşmelerindeki uyuşmazlıklarda devreye giren yorum davası, eda davası ve tahkim (arabuluculuk, uzlaştırma vb.) süreçlerine benzer uyuşmazlık çözüm alanlarının belirlenmesi yerinde olacaktır.
- Uyuşmazlık halinde başvurulacak Hakem Kurulu'nun tarafsız ve bağımsız yapıya kavuşturularak kararlarının kesin hüküm olduğunu içeren bir düzenleme hayata geçirilmelidir. Toplu Sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi niteliğinin benimsenmesine bağlı olarak uyuşmazlık merci olarak Yüksek Hakem Kurulu belirlenebilir. Hakem Kurulu Başkanının Yargıtay'ın toplu iş uyuşmazlıklarına

bakmakla görevli hukuk dairelerinin başkanları arasından başkanlık süresi en fazla olan hâkim olması yerinde olacaktır.

- Sadece yetkili taraflara ek protokol yapma imkânı tanınmalıdır. Bu barışçıl çözüm yolları arasında düşünülebilir. Yorum farklılığı, günün şartlarının gerektirdiği hususlar taraflarca ek protokol maddeleri ile çözümlenebilir.

IV. OTURUM MÜZAKERELERİ

Soru: Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Evet birbirinden değerli güzel sunumlarınız için hepinize teşekkür ediyorum. Ben böyle kısaca not aldım aslında sahadan gelen biri olarak. Canan hocamın konuşmasıyla alakalı şöyle bir durum var. Evet toplu sözleşme masasına oturuyoruz, anlaşılmadık. Hakeme gidiyoruz. Hakem de bazı anlaştığımız maddeler masada anlaştığımız maddeler, hakem de onaylanıyor. 5-6 ay sonra da yürürlüğe giriyor. Bu sefer kurumlarla uğraşıyoruz. Uygulamada sorunlar yaşıyoruz. Aslında bir ara mekanizma, Ahmet Bey'in sonuç bildirgesinde de var, gerekiyor burada. 6356'da herhalde böyle bir sistem var diye biliyorum. Yani Yüksek Hakem kurulundan çıkan kararlarla ilgili. Ekstra Yüksek Hakem Kurulu tekrar toplanıyor diye biliyorum ama uyuşmazlıklarla ilgili böyle bir ara mekanizma yok mu?

Doç. Dr. Canan ERDOĞAN - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Yok, Yüksek Hakem Kurulu tarafından ortaya konulan belge de adeta toplu iş sözleşmesi gibi kabul ediliyor. Dolayısıyla artık sonrasında süreç tamamen toplu iş sözleşmesindeki gibi işliyor.

Soru: Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Uyuşmazlık olduğu zaman mahkemeye mi gidiyorlar? Böyle bir ara mekanizma mutlaka olması lazım diye düşünüyorum. Bir de hüküm altına alıyoruz. Kurum uygulamıyor. Bununla ilgili bir yaptırım olması gerektiğini düşünüyoruz mutlaka. Çünkü keyfi bir durum oluşuyor. Mesela toplu sözleşme sürecinde

koruyucu giyimle ilgili bunu çok yaşadık. Benim kendi hizmet kolumda bir kurum bunu vermiyor. Yani nasıl bir yaptırım uygulayacağız, neyi var bunun, dava konusu oluyor vs. Kesinlikle bir ara mekanizma olması gerektiğini düşünüyorum ve kararlar noktasında tavsiye niteliği değil de yaptırım olması gerektiğini düşünüyorum. Onun dışında, yıllardır toplu sözleşmelerde, ben hepsine katılan bir kardeşiniz olarak söylüyorum, komisyonlar toplanıyor. Alt komisyonlar toplanıyor. Masaya geliyor. Bu kapsama giriyor girmiyor, mali hak, sosyal hak... Bir sürü tartışıyoruz yani. Bir de şey Bayındır Memur-Sen olarak Bursa'daki davayı belediyenin kazanımları uygulamamasına yönelik olarak biz açtık. Birinci derece mahkeme kararını daha sonra ikinci derece mahkeme düzeltmiş. Bir de kanuna uygun mu değil mi ona bakacağız herhalde değil mi? Mali hak mı, sosyal hak mı? Kapsama giriyor mu, girmiyor mu? Bir de masaya getirirken kanun yönünden bakacağız Ahmet Bey, kanun kapsamında mı değil mi diye. O da yeni bir başlık. Sezgi hocamın sunumunda da iş bırakma kararıyla ilgili bir şey dikkatimi çekti. Süre sınırı var mı? Mesela bir gün, iki gün.

Doç. Dr. Sezgi ÖKTEM SONGU - Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

İki gün hatta bazı olaylarda Yargıtay tarafından üç güne kadar makul süre olarak kabul edilebilir ama üç biraz zorlayan bir süre. Somut olayın özelliğine göre bir iki günün genel olarak kabul edilmesi mümkün. Ama tabii orada da yine ölçülülük çerçevesinde bakılması uygun olacaktır. Yani o bir iki gün içerisinde bir kamu zararı olmuş mu? O öyle bir, bir iki gün olur ki, gerçekten işin yoğun olduğu ya da yapılması, yetiştirilmesi gereken üretimle ilgili bir durum söz konusu olabilir ve böyle bir durumda zarar da çok daha fazladır. Ölçülülük ilkesini bazı değişkenlere göre, somut olaya göre bakmak gerekir. Yani kesin bir sınır bir gün iki gün demek zor. Mesela, Anayasa Mahkemesi'nin bir olayında 3 saati geçedeki eylem. O olayda oluşan maddi zarar bulunmasına rağmen Anayasa Mahkemesi eylemi barışçıl bulunmuştu. Ama mesela aynı durumun iki günü aştığı durumlarda kabulü için bence yine de ölçülülük ilkesi çerçevesinde değerlendirme yapmak gerekir. Somut olaya göre, genel olarak bir iki gün makul kabul edilebiliyor.

Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

İş bırakmayıp toplu eylem olarak tanınıyor. Anladım.

Doç. Dr. Sezgi ÖKTEM SONGU - Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Tanımlıyor. Çünkü başka türlü tanımlaması halinde ben sosyolojik anlamda grevi de tanımladım konuşmamda ama grev kelimesi işin içine girdiği zaman oradaki tanım çok daha farklı bir anlam taşıyabiliyor. Dolayısıyla bu eylemleri “grev” olarak zikretmek sosyolojik grev-yasal grev gibi kavramlar bakımından başka sonuçları doğurabileceği için uygun gözükmüyor. Toplu eylem içinde ifade özgürlüğünü de barındırıyor. Grev ifadesini kullanmak başka sonuçları doğurabileceği ya da yanlış anlamalara yol açabileceği için genel olarak bu ifadenin kullanılmasından kaçınılıyor. Toplu eylem grevi de içerisine alan bir üst kavram zaten.

Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Evet, şimdi soruları alabiliriz. Soru sormak isteyen, başkanımın başlıyalım. Buyurun Mahmut başkanım.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Teşekkür ederim Soner bey. Tam da sacağı sacağına oldu. Ben, Sezgi Öktem hocama bir soru yönelteceğim. Bir kavramda mutabık kalabilir miyiz bilmiyorum. 657 sayılı Kanun’un 4 üncü bölümünde yer alan “yasaklar” üst başlığı altında, 26 ilâ 31. maddeleri arasında sayılmıştır. 657 sayılı Kanun’un 26. maddesinde, Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı; 27. maddesinde” grev yasağı düzenlenmiştir. Diğer maddelerde sayılanlar ise, bireysel yasaklardır.

Hocam şimdi bu iş bırakma eylemlerine sendikaların çağrısı üzerine, sendika üyeleri katılırsa toplu eylem nitelendirmeniz konuşmanızda geçti. Toplu eylem nedeniyle iş bırakma, yani bir gün veya iki gün işe gelmeme hallerinde ilgili sendika üyesi personel hakkında görev yaptığı kamu idaresince hangi işlemler tesis edilebilir. Bu hususu değerlendirmek lazım. Şayet ilgili personel, 4/A'lı kadrolu memur ise, iki durum söz konusu olabilir. Mevcut görevinden alınarak naklen atamaya tabi tutma ya da disiplin cezası uygulanması şeklinde olabilir. Personel bu kapsamda 1 veya 2 gün işe gelmemiş ise, 657 sayılı Kanun'un 125/C-(b) maddesine göre aylıktan kesme cezası ile cezalandırılır. Sizin hassas olduğunuz noktada, memurun bağlı olduğu sendikanın iş bırakma çağrısı üzerine iş bırakma eylemine katılması nedeniyle ilgili memur hakkında tesis edilmiş olan idari işlem veya disiplin yaptırımı nedeniyle idari yargıya intikal etmiş bulunan uyuşmazlıklarda; kişinin üzerine atılı bulunan iş bırakma ya da işe gelmeme eylemi sendikal faaliyet kapsamında yorumlanıyor ki; toplu eylem yasağına girmesin. Acaba bu kavram kapsamında, bir memur toplu eyleme katıldığı için görevine bir veya iki gün gelmemiş ve bu eylemi nedeniyle disiplin cezası almış, bu cezanın iptali istemiyle açılmış ve sonuçlanmış bir yargı kararına rastladınız mı?

Doç. Dr. Sezgi ÖKTEM SONGU - Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Mazeret izni kullandı diyor. İdare hukuku kavramları ile iş hukuku kavramları bu anlamda birbirinden çok farklı. Ben iş hukukçusu olduğum için ister istemez iş hukuku açısından bakıyorum. Sizin toplu eylem hakkı, toplu eylem demeniz orada kararda dediğiniz gibi 657 sayılı Kanun'a aykırılığı gündeme getirir. Özellikle de disiplin cezalarını. O yüzden de idare hukukçuları ve Danıştay bu sürelerde mazeret izni kullandığı, kamu görevlisinin mazeretli olduğu gibi ifadeler kullanmayı tercih etmekte kanaatimce. Danıştay kararlarında İdare hukuku açısından toplu eylem ifadesi kullanılmıyor. Tıpkı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ya da Anayasa Mahkemesi'nin bu eylemler için grev ifadesini kullanmadığı ve sendika hakkı ya da ifade özgürlüğü çerçevesinde değerlendirme yaptığı gibi. Yani çoklu, multidisipliner, bir alan olduğu için bu alan, herkesin kendi terminolojisi var. Ben ise konuşmamda, bir İş Hukukçusu olarak toplu eylem hakkını üst başlık olarak ve ILO sözleşmelerinde ya da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında yer alan

bir ifade olarak kullandım. Ancak belirttiğim endişelerle Danıştay'ın bunu toplu eylem olarak ifade etmesi mümkün değil.. O yüzden de zaten Danıştay kararlarında, benim gördüğüm İdare Mahkemesi kararlarında, mazeret izni, mazeret kabul edilebileceği gibi söylemler var. Ama bu tamamen terminoloji. Bu durum, eylemin uluslararası sözleşmelere göre ya da uluslararası değerlendirmelere göre toplu eylem olduğu gerçeğini ortadan kaldırmıyor.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Tamam, çok teşekkür ederim. Mutabıkız o halde. Biz de Dairede görülmekte olan bu tür uyuşmazlıklarda çok hassas davranıyoruz. Çünkü, yargı mercii olarak biz de ilgili sendika üyesinin mağdur olmasını istemeyiz.

Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ - Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

Evet teşekkür ederim Sayın Başkan. Ben de bütün konuşmacılara güzel sunumlarından dolayı çok teşekkür ediyorum. Mevcut Anayasa ve yasa hükümleri karşısında memur sendikacılığı çok zordur. Bazı hakların elde edilmesi zaman almıştır. Toplu iş sözleşmelerinde sözleşmenin uygulanmasında uyuşmazlık ortaya çıkması halinde genellikle sözleşmelerin Uyuşmazlık Çözüm Kurulu diye bir kurul öngörülüyor. Bu tür düzenlemelere yer verilmesi, sözleşmenin uygulanmasına ilişkin ortaya çıkan uyuşmazlığın derhal çözümü bakımından uygun bir yöntemdir.

Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Fakat öneri öneri değil mi başkanım? Sizin öneriniz böyle bir kurul yok çünkü.

Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ - Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı

Toplu sözleşmelerinin, sizin taraf olduğunuz, bir maddesinde tereddütleri giderme maddesi, idareye yetki veriyor sadece bir yetki veriyor. Bu doğru değil. Yani

mademki bu sözleşmenin iki tarafı var, bu sözleşmenin uygulanmasında bir tereddüt ortaya çıkacaksa, yine tarafların oluşturabileceği bir kurulun bu tereddütleri gidermek üzere bir araya gelmesi gerekir. Düzenlemenin bu şekilde yapılması lazım. Bazen toplu iş sözleşmesinin tarafları sözleşmenin ikinci yıl zammı konusunda anlaşamıyorlar. Sözleşmenin ikinci yıl zammı konusunda Yüksek Hakem Kurulunu özel hakem olarak belirleyerek toplu iş sözleşmesini imzalıyorlar. İkinci yıl zammının başlayacağı tarih gelmeden Yüksek Hakem Kuruluna başvuruluyor. Kurul zammı belirliyor. Bu çözüm yöntemi toplu sözleşme uyuşmazlıklarında da öngörülebilir. Toplu iş uyuşmazlığında taraflar anlaştıkları konuları tutanağa bağlıyorlar ve anlaştıkları konular Yüksek Hakem Kuruluna götürülmez. Başka bir ifade ile Yüksek Hakem Kurulu tarafların anlaştıkları konuları görüşmez. Çünkü o konularda uyuşmazlık anlaşma ile sonuçlanmıştır. Toplu sözleşme uyuşmazlıklarında ise tarafların anlaştıkları konular dahi Kamu Görevlileri Hakem Kurulunca yeniden ele alınıyor. Bunu doğru bulmuyorum. Tarafların kendi aralarında anlaştıkları hususlar toplu sözleşme maddeleri haline gelmiştir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun tarafların önceden anlaştıkları ve dolayısıyla uyuşmazlık bulunmayan konulara girmemesi gerekir.

Memur sendikalarının başka bir dezavantajı toplu sözleşmenin yorumu ile ilgili davanın açık bir hukuki dayanağının bulunmamasıdır. Diğer taraftan bu tür bir davanın karşı tarafının kim olacağı sorusunun cevabı da son derece önemlidir. Yorum davası kural olarak sözleşmenin karşı tarafına karşı açılır. Hükümet adına yetki verilen Kamu Çalışma Heyetinin tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bu durumda davanın Hazine aleyhine açılması gerektiği düşünülebilir. Yorum davasının hangi mahkemede görüleceğine dair de bir düzenlemeye ihtiyaç vardır.

Mahmut DOĞAN - Danıştay 12. Daire Başkanı

Konuya ilişkin olan yorum davası, geçmişte İdari Yargılama Usulü Kanunu'na benim Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme Daire Başkanı olarak görev yaptığım ve Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer zamanında, iptal ve tam yargı davası yanında "yorum davasına" da yer verilmek istendi. Kanun Tasarısında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasına (d) bendinin eklenmesiyle Danıştay'da açılacak "yorum davası" düzenlemesine yer verilmek istenilmiş

ise de, yorum davası ne bir iptal; ne de bir tam yargı davası niteliğini haiz olmayıp; idari yargıya getirilmek istenen yorum davası sadece adli yargıda açılmış bir davada, uyuşmazlık konusu idari işlemin ya da kararın anlam ve kapsamı itibarıyla "bir idari işlem" olup olmadığının tespit edilmesi niteliğinin haiz olduğundan, bu tasarı kabul görmemiş ve yasalaşmamıştır. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Başkanı ve değerli tebliğ sahiplerinin hepsini kutluyorum. Son derece güzel konular sunuldu. Ancak döndük dolaştık tekrar toplu sözleşmenin hukuki niteliğine geldik. Şimdi bunu net olarak belirleyemediğiniz takdirde diğer tüm konularda ilerleme sağlayamayız. Hep sorun yaşarız. Nitekim biraz sonra Canan hocanın benim ismimi de anarak anlattığı ard etkiye ilişkin sorunlar da sözleşmenin bu niteliğin yanlış anlaşılmasından kaynaklanıyor. Sonunda da Ahmet Bey çok güzel getirdi, getirdi, getirdi ama hukuki niteliğini tuttu. Düzenleyici özel hukuk sözleşmesi dediğimiz an tüm anlattığınızı bir kenara atmanız gerekiyor. Çünkü değerli arkadaşlar, biz bu zamana kadar işçilerin toplu sözleşmesini konuştuk. İşçilerin toplu sözleşmesini, normatif hükümler yani kanun gibi düzenleyici hüküm olarak diyoruz. Yani her ne kadar adında sözleşme de olsa klasik anlamdaki sözleşmeden söz etmiyoruz. Biliyorsunuz sözleşmeler tarafları arasında hüküm ve sonuçlarını doğururlar. Taraflar toplu iş sözleşmesi imzalıyorlar ancak sözleşme tarafı olmayan işyerinde çalışan genelde sendikanın üyesi olan üçüncü kişilere bazen de üyesi olmayan üçüncü kişilere doğrudan doğruya hak ve yükümlülükler getiriyor. Biz buna rağmen normatif hüküm dedik, kanundur dedik, kuraldır dedik. Artık iş hukukunda işçilere ilişkin toplu iş sözleşmesinin hukuki niteliği tartışma konusu değildir. Anayasadan doğan normatif kural koyma yani kanun gibi norm koyma yetkisidir. Ancak memurlar ve kamu görevlilerine ilişkin bu konunun oturmadığını görüyorum. Önce bunu yerli yerine oturtmamız lazım. Anayasada açıkça memur ve kamu görevlilerinin mali hakları ve sosyal hakları kanunla düzenlenir dedikten sonra buna bir istisna getiriliyor. Anayasa toplu sözleşmeleri hariç olmak üzere Kanunla düzenlenir diyor. Yani Kanun gibi toplu sözleşmeyle de düzenlenebilir, yani toplu sözleşme kanun gibidir diyor. Bu Anayasanın açık hükmü bunu görmezden gelemeyiz yoksa sendikal hakların ve

toplu sözleşmenin bir anlamı olmaz. Yani bunu böyle koymadığınız takdirde sonra ki tüm konular yanlış anlaşılır ve doğru bir zemine oturmaz. Evet, bu bir düzenleyici hükmüdür ve benim görüşüm şudur Toplu sözleşme imzalandıktan sonra Kanunla da değiştiremezsin. Bu kadar net bir durum. Zira yetkiyi Anayasadan alan bir durumu siz kanunla etkisiz hale getiremezsiniz. O zaman bu Kanun Anayasaya açıkça aykırı olur. Toplu sözleşmenin süresinin sonuna kadar böyle uygulanır, süresi sona erdikten sonra Kanun niteliğini kaybeder o zaman Kanunla ya dayeni bir Toplu Sözleşme ile değişiklik yapılabilir. Çünkü eğer siz toplu sözleşmeyle getirdiğiniz bir hakkı kanunla alırsanız, hem anayasal hakkı ihlal etmiş olursunuz, hem de uluslararası sözleşme hakkını ihlal etmiş olursunuz. Kanun koyucu bile beklemek zorunda. Ne zamana kadar? Toplu sözleşme süresi bittikten sonra. Geliyoruz şimdi tam yetki meselesine. İş hukukunda bir toplu sözleşme sona erdikten sonra iş sözleşmesi hükmü olarak anılır. Alman hukukunda iş sözleşmesi hükmü olarak devam eder. Eğer memurların sözleşmelerinin artı etkisinin olmadığını iddia ettiğinizde verilen tüm haklar geri alınmış demektir. Verdiğiniz ücret zammı da geri almak zorundasınız. İkramiyeyi de geri almak mecburiyetindesiniz. Yine başa döndük. Hukuk böyle bir şeyi kabul etmez. Üstelik art etki meselesi için yasal bir düzenlemeye gerek yoktur. Bu bir yasal düzenleme gibidir. Hemen belirtelim işçilere ilişkin toplu iş sözleşmelerinde, toplu iş sözleşmesi sona erdikten sonra taraflar arasındaki düzenlemeler asıl kaynak olan iş sözleşmesi ile düzenleme yapmak olduğu için iş sözleşmesi niteliğine dönüşür. Ancak hemen belirtmem gerekir ki, az önce söyledim Anayasada memur ve kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin asıl kaynak Kanun olarak ifade edildiği ve istisnası toplu sözleşme olduğu için toplu sözleşme sona ererse asıl kaynak olan Kanun hükmü gibi etkisi devam eder. Yani verilen haklar toplu sözleşmenin sona ermesiyle ortadan kalkmaz bu alanda Kanunla veya yeni bir toplu sözleşmeyle düzenleme yapılabilir mahiyetine dönüşür ki bu Kanundan başkası değildir. Bir daha söylüyorum toplu sözleşme yürürlükteyken verilen hakları Kanunla dahi geri alamazsınız, ancak sona erdikten sonra Kanunla düzenleme konusu olabilir. Hal böyle iken, toplu sözleşmeyle düzenlenmiş bir konuda kamu kurumu tek taraflı olarak değişiklik yapamaz. Genelgeyle verilen haklara kısıtlama getirilemez. Tekrar anayasadaki kanunla düzenlenir hükmüne gidilir ve ancak yasayla bazı haklar düzenlenebilir. Değerli arkadaşlar, toplu iş sözleşmesi veya toplu sözleşme kavramları başka kavram bulunmadığı için böyle ifade edildi. Yoksa klasik anlamdaki sözleşme niteliğinde değildir. Almanya'dan böyle tercüme edildi.

Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Kazanılmış bir hakkı geri vermeyelim diyorsunuz yani.

Prof. Dr. Talat CANBOLAT - Cumhurbaşkanlığı Hukuk Politikaları Kurul Üyesi

Arkadaşlar işin ucunu bile yok ettiniz, iş hukukunu kökünden söküp attınız demektir. Kazanılmış hakları geriye götürürseniz, sözleşme yapılmamış gibi zamları geri alacaksanız tüm düzen altüst edersiniz. Bu da şuradan kaynaklanır. Grev ve lokavt hakkıyla da bağlantılı. Az önce sizin sorunuzla da bu bağlantılı. Yani iki gün, üç gün, bazen bir günde yapamazsınız toplu eylemi. Türk Hava Yollarının grevi Almanya'da meydana geldiğinde Alman hukukçuları dedi ki Havayolu sektöründe iki saat grev bile çok büyüktür. Toplu eylem olarak kabul edilemez. Çünkü tüm uçuşların altını üstüne getirdiniz. Bu nedenle onlar toplu durdurmazlar, yavaşlatırlar. Bu nedenle durdurduğın an grev olur. Ama yavaşlatırsan toplu eylem olur.

Söz Alan: Birincisi teknik bir şey. Husumet kime yöneltilir? Başkanına. Yargıtay Başkanımız, Maliye Bakanlığına husumet yöneltilmedi. Bu aslında teknik bir mesele. Bu kanuna ben baktığımda iki müessese toplu sözleşmede görev alıyor. Birincisi devlet tüzel kişiliği. Bizler hukukunda merkezi idari devlet tüzel kişiliği olarak görüyoruz. Birde mahalli idareler. Devlet tüzel kişiliği temsil yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Burada Cumhurbaşkanı kimi görevlendirirsenden bağımsız olarak husumet Cumhurbaşkanlığı'na yöneltilir kurum olarak, devlet tüzel kişiliği çünkü odur. Yani şurada teknik bir şeydir. Yani bakanlık olsun. Çalışma Bakanlığından kim görevliyse veya başkan yardımcısını görevlendirdi diyelim Cumhurbaşkanı yardımcısına karşı dava açamayız. Dolayısıyla burada kanunun sistematigi, devlet tüzel kişiliği ile bir muhatap kabul etmiş. Bir de mahalli idareleri muhatap kabul etmiş. Devlet tüzel kişiliğiyle bir problem yaşıyorsak onu da temsil bakan Cumhurbaşkanlığı için davalı husumet olarak oraya yönlendirmeli. İkincisi de son genel bir şey söyleyeceğim. Ben çok istifade ettiğim bu iki günlük toplantılarda şunu söylemek lazım. Ben idare hukukçusu olarak idare hukukunun kavramlarıyla sıkıştırmaya veya anlamlandırmaya

çalışmamız çok gereksiz bir çaba olacak. Çünkü bu tamamen kendine özgü bir alan. Dolayısıyla da idare hukuku kavramlarıyla anlatmaya, anlamlandırmaya çalışırsak o zaman Ahmet Bey'in yaptığı gibi genel düzenleyici özel sözleşmesi gibi özel hukuk kavramını idare kavramına hiçbirinin sığmayan bir niteleme yapmamız gerekiyor. Buna gerek yok. Bence özgün kavramlarla, özgün müesseselerle, Anayasa'nın öngördüğü işleve uygun kavramlarla bunu anlatmaya çalışmamız lazım. Öbür türlü İdare Hukuku kavramlarını da deforme etmiş oluruz. Yani buna düzenleyici işlem dersek, o zaman bugüne kadar anlattığımız bütün düzenleyici işlem teorisini çökertmiş oluruz. İdari sözleşme desek sözleşme teorisini çökertmiş oluruz. Bugünkü ben bu iki günlük toplantılardan anladığım özetle buydu. Çok teşekkür.

Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU - Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörü

Gerek geçen yıl gerçekleştirdiğimiz sempozyumda gerekse bu yılki oturumlarda yapılan tartışmalar bize çok önemli bir gerçeği göstermiştir: Artık 4688 sayılı Kanun üzerinde kısmi değişikliklerle yol almak mümkün görünmemektedir. Bugüne kadar “şu hükmü düzeltelim, bu eksikliği giderelim, uygulamada aksayan noktaları tadil edelim” anlayışıyla çeşitli çözüm arayışları gündeme gelmiştir. Ancak geline noktada mesele, münferit hükümlerden kaynaklanan sorunların çok ötesine geçmiş durumdadır. Bir başka ifadeyle, artık yamalarla sürdürülebilecek bir yapıdan değil, bütüncül bir reform ihtiyacından söz ediyoruz.

Kamu görevlileri sendika hukuku ve toplu sözleşme sistemi bakımından mevcut yasal çerçevenin ihtiyaçlara cevap vermekte zorlandığı açıktır. Bu nedenle, sistemi bütünüyle yeniden ele alacak ve günümüzün ihtiyaçlarına uygun şekilde kurgulayacak yeni bir yasal düzenleme üzerinde düşünmenin zamanı gelmiştir. Belki de bundan sonraki süreçte asıl mücadelemiz, böylesine kapsamlı bir reformun gerçekleştirilmesine yönelik olmalıdır.

Bugünkü tartışmalar da bu ihtiyacın somut örneklerini ortaya koymuştur. Özellikle yorum uyuşmazlıkları konusunda yaşanan sorunlar, mevcut sistemin çözüm üretmekte yetersiz kaldığını göstermektedir. Bunun yanında toplu sözleşmelerin hukuki niteliği ve bağlayıcılığı meselesi de hâlen açıklığa kavuşturulabilmiş

değildir. Toplu sözleşmelerde çeşitli hükümlere yer verilmekte; ancak uygulamada bu hükümlerin çoğu zaman ayrıca bir düzenleyici işleme ihtiyaç duyduğu, doğrudan uygulanabilirlik konusunda ciddi tereddütlerin bulunduğu görülmektedir.

Oysa toplu sözleşmenin hukuki niteliğini, bağlayıcılığını, kapsamını ve sonuçlarını açık biçimde ortaya koyan bir sistem kurulmadıkça bu tartışmaların sona ermesi mümkün görünmemektedir. Bu nedenle, toplu sözleşme düzenini bütün boyutlarıyla ele alan ve temel kavramları netleştiren yeni bir yasal çerçeveye ihtiyaç bulunduğu kanaatindeyim.

Sayın Melikşah Hocamızın da isabetle ifade ettiği üzere, bu alanın terminolojisi dahi henüz tam anlamıyla oluşmuş değildir. Aslında bu tespit, iki yıldır sürdürdüğümüz bu sempozyumların ne kadar önemli ve gerekli olduğunu da ortaya koymaktadır. Çünkü ortak bir dil oluşturamadığımız yerde ortak çözümler üretmek de kolay değildir.

Bugün iş hukuku perspektifinden meseleye yaklaşanlar, doğal olarak iş hukuku terminolojisini kullanmaktadır. İdare hukukçuları ise konuyu kendi disiplinlerinin kavramlarıyla açıklamaya çalışmaktadır. Ancak ortaya çıkan tablo, meşhur fil benzetmesini hatırlatmaktadır. Herkes aynı olguya bakmakta, fakat bulunduğu yerden gördüğü kısmı tarif etmektedir. Bu durum, kamu görevlileri sendika hukukunun kendine özgü kavramlarının ve teorik altyapısının henüz tam anlamıyla inşa edilmediğini göstermektedir.

Önümüzdeki dönemde en önemli görevlerimizden biri, işte bu teorik ve terminolojik altyapıyı birlikte oluşturmak olacaktır. Bunun için daha çok çalışmalı, daha çok tartışmalı ve akademi ile uygulama arasındaki iş birliğini daha da güçlendirmeliyiz. Ancak bu şekilde kamu görevlileri sendikacılığı alanında sağlam, tutarlı ve sürdürülebilir bir hukuk düzeni oluşturabiliriz.

Av. Muharrem Özkaya - Ulusal Danıştay Üyesi

Bence iyi bir noktaya geldi tartışma. Özellikle Melikşah hocanın da Talat hocanın da açıklamalarıyla doğru bir zemine doğru oturacak. Biz toplu sözleşmelerini sadece idare hukuku müesseseleriyle anlamlandırıp sonuçlandıramayız. İş hukuku

müesseseleri ile de anlamlandıramayız. Biz iş hukukuna yardımcı olarak iş hukuku müesseselerinin bir kısmını mahiyeti itibarıyla, nitelik itibarıyla alabiliriz. Ama bunlar için sui generis yeni bir yorum yapmalıyız. Bol bol idare hukukçularını bu toplantılarda iş hukukçuları ile bir araya getirerek bu toplu sözleşmelerin hukuki niteliğini ortaya koymalıyız. Bunu koyarsak sorunu çözebiliriz. İdare hukukunda davalı diyelim ki tebliğler, daha sonra yapılan sözleşmeler tebliğ olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından resmi gazetede yayınlanıyor. İptal davası için önümüze geldiğinde biliyorum ki imzaladığımız protokoller tebliğ olarak resmi gazetede yayınlanıyor. Şimdi bu iptaller dava konusu yapıldığında sonuçta Cumhurbaşkanlığı rejimine geçtiğiniz için Cumhurbaşkanlığında davalı yapıyorsunuz. İdare hukukunda bir bakanlığı yanlış alırsınız, hakim hasmı düzeltir, doğru hasım üzerinden devam eder. Ama burada şöyle bir sorun var. İptalini istiyorsunuz ama sözleşme imzalayan konfederasyonu ya da o iş kolundaki sendikayı davalı alamıyorsunuz. İdare kurumu müesseselerinden kaynaklanan nedenle hasım düzeltmesi yapamıyorsunuz, dava açamıyorsunuz. O nedenle teknik zorlukları aşmanın bir tek yolu var. Yani bunların sui generis, bu sözleşmelerin hukuki niteliğine özgü yeni yorum yollarını geliştirmeliyiz. Sadece iş hukuku müesseseleri ve sadece idare hukuku müesseseleri ile sonuç alamayız. Elbette Rektör hocamın, yine Ali Yalçın başkanının ifade ettiği yeni bir elbise, yeni bir çözüm o ayrı tartışmalar. Bizim bu konuştuklarımız teknokrat olarak yeni yasa yapılıncaya kadar çözümler. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Gökçe CEREV - Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi

Teşekkür ederim. Dünden beri konuşmalar yapıyoruz. Öncelikle Sayın Rektörümüz, Sayın Başkan ve katılımcılara teşekkür ediyorum. Sunum yapan değerli hocalarımıza da. Bir çalışma ekonomisti olarak farklı bir görüşten konuya bakmakta fayda var. Benim tabi ki konuyla ilgili görüşlerim daha ziyade çalışma ekonomisinin içerisinde yer alan sendikal konularla ilgili öne çıkmaktadır. Burada biz çalışma ekonomisi açısından sendikayı emek piyasasının merkezinden alarak hem ücretler, hem enflasyon hem de farklı maliyetlerin emek arz talep konusunda ortaya çıkmasında etkin rol olarak görüyoruz ve bütün derslerimizde, endüstri ilişkilerinde, çalışma ekonomisinde, çalışma iktisadında öğrencilerimize bunları anlatıyoruz.

Burada dünden bu yana tartışılan temel konulardan bir tanesi dayanışma aidatıydı. Dayanışma aidatına baktığımızda sendikalaşmanın ciddi maliyetleri var. Maddi ve sosyal boyutu var. Az önce Ahmet Bey sunumunda gösterdi. Sendika üyesi olmayan kişiler sözleşmelerden etkileniyor. Diğer taraftan baktığınızda sendikaların güçlü olabilmesi için ekonomik anlamda güçlü olması lazım. Burada işçi sendikalarının toplamış olduğu aidatlarla kamu görevlisine aidatlarının ortaya çıkartmış olduğu ekonomik güç arasında farklılıklar var. Yine Memur-Sen atmış olduğu imza sonucu ortaya çıkan sosyal mali yükümlülük yani sendika üyesi olmayan tarafların yükümlülüğünü ortaya çıkartması. Yani burada bir aidatı veyahut da benzer bir uygulamanın kesinlikle hayata geçmesini güçlü sendikacılık açısından olumlu olacağını düşünüyorum. Çünkü burada aynı zamanda Ahmet Bey'e de sormak istiyorum. Sağdan gelen bir hukukçu, hem de sağdan gelen bir uygulama açısından daha iyi bileceği için. Mesela kamu sendikacılığına baktığımızda yaklaşık 280 tane sendika var. Eğitim hizmetleri kolunda da 58 tane sendika var ki en son sendikasız sendika ortaya çıktı, kuruldu. Yani bu kadar çok sendika olmasını siz nasıl yorumluyorsunuz? Diğer taraftan da ikinci bir soru olarak da yine çalışma hayatında hızlı bir değişim, dönüşüm var. Farklı hususlarda da ortaya çıkan bir dönüşüm. Özellikle Covid sürecinden sonra esnek çalışma, hibrit çalışma modelleri sahada uygulanmaya başlandı. Mesela biz bununla ilgili bir Avrupa Birliği projesi yapıyoruz. İtalya, Macaristan ve Kocaeli Üniversitesi ortaklığında hibrit çalışmanın kamuda uygulanabilirliği ve performansa etkisi üzerine. Burada da yapmış olduğumuz toplantılarda hukuksal boyutu çok ciddi şekilde tartışılıyor bu konunun. Yine Ahmet Bey ikinci soru olarak, kendi sunumunda söylediği gibi yapısal dönüşüm ihtiyacından bahsetti. Aca-ba hukuk sistemi bu çalışma hayatındaki değişimi, dönüşümü, adaptasyonu nasıl, itici bir güç mü, çekici bir güç mü hızlandırıyor mu? Dönüşüme uyumu hızlı bir şekilde sağlayabiliyor mu? Toplu pazarlık süreçleri olsun, kamu hakimiyetinin ortaya çıkması olsun burada bu dönüşüme hukuk sistemi olarak baktığımızda nasıl bir etki ortaya çıkartıyor bunları sormak istiyorum. Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Ender Ethem ATAY - Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

İdare hukuku mantığıyla bakacak olursak. Şimdi toplu sözleşme kavramı

Anayasada kullanıldığı için artık bununla idari işlem demenin imkan ve ihtimali yok. Sözleşme, sözleşmenin niteliğini tarif etmemiz lazım. Buradaki idare sözleşmelerimiz klasik bir tasvir yaparken burada sayılanların dışında sözleşme yapılamaz diye bir ilkemiz yok. Günün şartlarına uygun olarak sözleşme türü geliştirilebilir diyoruz buna atıf idari sözleşmeler diyoruz. Bu çerçeve içerisinde toplu sözleşmenin, sözleşmenin dışında idari işlem mantığıyla tek taraflı hususunu getirdiğimiz zaman, şu ana kadar yapmış olduğumuz konuşmaların kıymeti harbiyesi kalmaz. Birinci tespitim bu. İkincisi. Bu mesele Anayasa hukuku, idare hukuku, iş hukuku ve uluslararası hukukun kesişim noktası. Dolayısıyla tek bir hukuk mantığıyla bunu çözmeye imkan ve ihtimalimiz yok. Şu ana kadar uygulamanın iyi tarafından baktığımız zaman çalışanları, kamu görevlileri böyle bir hak tanınmış olması, uluslararası hukukun evrensel kurallarında Türk hukukunun belirli ölçüde uzlaştığı anlamına gelir. İyi bir tespittir, olması gereken bir şeydir. İkincisi, uygulamada çok büyük sorunlar var. Bu sorunların çözümü ile ilgili mevcut, az önce tespitte de ben de katılıyorum, bu kanunla bu işi yürütme imkan ve ihtimali kalmamıştır. Ama bu kanunun uygulamasından kaynaklanan tecrübe ve sorunlu alanlar belirlenmişti. Artık bunlar için yeni bir mevzuat yapılmalıdır. Uyuşmazlıkların çözüm yolunda bu kadar farklı yargı kollarının olması ayrı bir sorundur. Bunun çözümü ne olabilir? Şimdi aklıma başka bir şey geldi. Fransa'da göçmenlerle ilgili çok fazla sorun ortaya çıkınca, çok fazla mahkemede farklı farklı kararlar çıkınca, hukuk ve hukuk devleti ilkesi çiğnendiği için göçmenlerin uyuşmazlıklarına bakan ayrı bir mahkeme oluşturulmuştur. Belki Türk hukuku açısından sözleşmelerin uygulanması anlamında, tabii kanun konusu olması lazım Anayasa gereğince, biz toplu sözleşme uyuşmazlıkları çözecek bir Mahkeme İhtisas Mahkemesi oluşturulması bu konuştuğumuz meselelere büyük oranda çözüm getirecektir. Teşekkür ediyorum.

Av. Ahmet GÜNENÇ - Memur-Sen Hukuk Müşaviri

Cevaplarınız için teşekkür ederim hocam. Onun için evet çok sayıda sendikanın olması sanki demokratikleşme bakımından yaygınmış gibi gözükebilir ama değil. Güçlü sendikacılığı bitiren bir husus. Kaldı ki toplu sözleşmemizde, kanunumuzda sendikalı sendikasız ayrımı da tek bir durum vardır; Toplu sözleşme ikramiyesi. Güçlü sendikacılık için getirilmiştir. %1 barajını ve %2 dönemde desteklemeyi

ancak mümkün olmadı. Bu kadar çok sendikanın olması demokratikleşmeyi etkilemiş, aksine güçlü sendikacılığı bence ortadan kaldırıyor. İkincisi de mevcut mevzuatımız bizim kolektif serbest pazar ilkesine dayanan toplu sözleşme özerkliği bakımından hareket etmemize imkan vermiyor.

Soner Can TUFANOĞLU - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı ve Bayındır Memur-Sen Genel Başkanı

Bizi sabırla dinlediğiniz için çok teşekkür ediyoruz.

4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI
VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU
YARGI KARARLARI VE HUKUKİ TARTIŞMALAR
-II-

BEŞİNCİ OTURUM:
SENDİKAL HAKLAR
VE GÜVENCELER,
SENDİKAL ÖRGÜTLENME
ÖZGÜRLÜĞÜ

Recai AKYEL*
Oturum Başkanı

Saygıdeğer rektör hocam, Kıymetli katılımcılar, yüksek yargının, akademinin ve sendikanın değerli mensupları sizleri saygıyla selamlıyorum.

Bu oturumu başlatmadan önce, dava adamı, bilge, sendikacı ve Memur-Sen kurucularından Mehmet Akif İnan Hocamızı vefatının 26. yılında rahmetle anıyorum. Kendisini sohbetinde bulunan bir kişi olarak saygıyla yad etmek istedim.

Değerli katılımcılar. Sempozyumun beşinci oturumu, son oturumu, sendikal haklar ve güvenceleri, Sendikal örgütlenme özgürlüğü ile ilgili olacak.

Bu konuda üç değerli konuşmacımız var. Birincisi Doktor Esra Özen hanım. Hukuk Fakültesi'nde öğretim görevlisi. ILO normları itibarıyla kamu görevlilerinin grev hakkı ve sınırları konusunu size anlatacaklar. Sayın Esra Özen hanımefendi, lisans Ankara Hukuk Fakültesi yüksek lisans ve doktora da Almanya'da tamamladı. Doktora tezi çalışanların ifşa ve ihbar hakkı ve şu anda da kendisi öğretim görevlisi. Müsaadenizle sözü kendilerine bırakıyorum. Buyurun hocam.

* Anayasa Mahkemesi Üyesi

ILO NORMLARI İTİBARIYLA KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI VE SINIRLARI

Esra ÖZEN*

GİRİŞ

Grev hakkı, anayasal ve sosyal bir haktır. Amacı, çalışanların iş bırakmak suretiyle işveren üzerinde ekonomik bir baskı kurarak, ekonomik ve sosyal menfaatlerine ilişkin taleplerini işverenlerine kabul ettirebilmektir.¹ Bu hak ayrıca, işçilerin tarihte zorlu mücadelelerle elde ettikleri ve günümüz iş hukukunun içeriğinin şekillenmesine vesile olmuştur. Çalışanlar gerçekleştirdikleri grev ile, bugün hukuk sistemimizde çalışma saatlerinin düzenlenmesi, ücret hakkının garanti edilmesi ve iş sağlığı ve güvenliği gibi başat nitelikteki ekonomik ve sosyal hakların anayasal güvenceye kavuşmasına ön ayak olmuşlardır.² Bu yönüyle grev hakkı, örgütlenme hakkının da önemli bir parçası olarak görülmektedir.³ Nitekim işverenle toplu pazarlık esnasında uzlaşamama halinde işvereni uzlaşmaya zorlamak veya talepleri yeniden pazarlık konusu yapabilmek için işçilerin greve gitmesi kaçınılmaz olabilmektedir.

Hukuk sistemine ve çalışanların ekonomik ve sosyal menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesine sağlamış olduğu katkının yanı sıra grev ayrıca, düşünce ve ifade özgürlüğünün bir yansımasıdır.⁴ Çalışanlar iş bırakma eylemi ile çalışma

* Dr. Öğr. Üyesi, LL.M. (Göttingen), Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı, esra.ozen@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0861-5961, <https://ror.org/05ryemn72>.

1 Melda Sur, '6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda Grev Hakkı' (2012) 4 Sicil 163, s. 163; Tonia Novitz, *International and European Protection of the Right to Strike: A Comparative Study of Standards Set by the International Labour Organization, the Council of Europe and the European Union* (Oxford University Press 2003), s. 273.

2 Novitz (n 2) 8 vd.

3 Eyrenci, ve diğerleri. *İş Hukuku* (11. Baskı, Beta Yayınları 2024), s. 540; Mesut Gülmez, 'Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar mı?' (2008) 3 Çalışma ve Toplum 137, 139; Canan Erdoğan, *Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları* (Yetkin Yayınları 2022), s. 182 vd.

4 Deniz Ugan Çatalkaya, 'Demokratik ve Barışçıl Toplu Eylem Hakkının Kullanılması İş Sözleşmesini Fesih Nedeni Olabilir mi Sorusuna Yanıt Arayışı: Yargıtayın Zorlu Görevi' (2023) 3 Çalışma ve Toplum 2069, s. 2072.

şartlarından duydukları rahatsızlığı demokratik bir usulle ifade etme imkânı bulmaktadırlar. Söz konusu bu fonksiyonları dikkate alındığında grev hakkının, “herkes” tarafından kullanılabilir bir hak olması beklenirken bugün ülkemiz dahil birçok hukuk sisteminde grev hakkı yalnızca işçi statüsüne sahip çalışanlar tarafından kullanılabilir. ⁵ Buna göre kamu görevlilerinin grev hakkı ya tamamen yasaklanmış ya da önemli sınırlamalara tabi tutulmuştur. ⁶ Ülkemiz 1982 tarihli Anayasası md. 54’de kamu görevlilerinin grev hakkı düzenlenmemiştir. Maddeye göre toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde “işçiler” grev hakkına sahiptir. Anayasa md. 51/5, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenleneceğini öngörmektedir. İlgili Kanun, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu olup, bir kısım kamu görevlisini örgütlenme hakkı kapsamı dışında bırakmanın yanı sıra, ⁷ sendikaya üye olabilen kamu görevlilerinin kamu işvereni ile toplu pazarlık esnasında anlaşamamaları halinde başvurabilecekleri tek yol olarak da Kamu Görevlileri Hakem Kurulu gösterilmiştir. ⁸ Buna göre Kurul, uyuşmazlığı kesin olarak hükme bağlayacak ve alacağı karar toplu sözleşme hükmü yerine geçecektir. Yani kamu görevlilerinin işçilerden farklı olarak tahkim yoluna gitmesi her hâlükârda zorunlu olup, toplu olarak iş bırakmak suretiyle kamu işvereni taleplerini kabul etmeye veya uzlaşmaya zorlama gibi bir hakları yasada düzenlenmemiştir.

Ne söz konusu Kanunda ne de Anayasada kamu görevlilerinin grev yapması açıkça yasaklanmıştır. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK) kamu görevlilerinin grev yapmaktan caydırarak nitelikte önemli bazı yaptırımlar öngörmektedir. DMC md. 26’a göre devlet memurlarının kamu hizmetini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunması yasaktır. Md. 27 ise açıkça grevi yasaklamaktadır. Buna göre devlet memurlarının greve karar vermeleri, katılmaları düzenlemeleri, ilan etmeleri veya bu

5 Cem Ümit Beyoğlu, ‘Kamu Görevlileri Sendikacılığında Grev Hakkı’ (Memur-Sen 2024) Araştırma Raporu 17, s. 52 vd.

6 Bernd Waas, ‘Strike as a Fundamental Right of the Workers and Its Risks of Conflicting with Other Fundamental Rights of the Citizens’ *XX World Congress* (2012), s. 20 vd.

7 Bkz. Sendikaya üye olamayacak kamu görevlileri, Kanun md. 15.

8 4688 sayılı Kanun md. 31/7.

amaçla propaganda yapmaları yasaktır. Aksi halde md. 125'e göre disiplin cezasına çarptırılırlar. TCK md. 260 ise hukuka aykırı olarak ve toplu biçimde, görevlerini terk eden, görevlerine gelmeyen, görevlerini geçici de olsa kısmen veya tamamen yapmayan veya yavaşlatan kamu görevlilerinin her biri hakkında üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verileceğini öngörmektedir. Ancak kamu görevlisi sayısının üçten fazla olmaması halinde cezaya hükmolunmayacağı ve kamu görevlilerinin mesleki ve sosyal hakları ile ilgili olarak, hizmeti aksatmayacak biçimde, geçici ve kısa süreli iş bırakmaları veya yavaşlatmaları halinde, verilecek cezada indirim yapılabileceği gibi, ceza verilmeyebileceği de öngörülmüştür. Yani buna göre kamu görevlisinin sayısı üçten fazla olmamak kaydıyla ve çalışma ilişkisine ilişkin olarak geçici süreyle ve hizmeti aksatmayacak biçimde iş bırakması somut olaya göre cezadan indirim sağlayabilir veya ceza verilmeyebilir. Grev ise çoğunlukla sayıca kalabalık bir grubun hizmeti aksatacak şekilde iş bırakmasını gerektirir. Sonuç olarak kamu görevlilerinin greve gitmeleri halinde ceza almaları mümkündür.

Uygulamada kamu görevlilerinin idareye karşı greve gittiği ve disiplin cezaları gibi yaptırımlarla karşılaştığı bilinmektedir. Bu eylemleri ancak açılan davada Danıştayın eylemi disiplin suçu kapsamı dışında meşru bir eylem olarak yorumlaması halinde korunabilmektedir.⁹ Başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere Danıştayın da verdiği kararlarda uluslararası hukukun kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin olumlu yorumları ve içtihadının etkisi görülmektedir. Ancak hali hazırdaki mevzuatımız kamu görevlilerinin grev hakkını güvence altına almadığı gibi kamu görevlilerinin bu haktan yoksun bırakılmasını bilakis uluslararası hukukun bazı düzenlemelerine dayandırmaktadır. Bu düzenlemelerin başında ILO'nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri gelmektedir. ILO'nun ilgili sözleşmelerinde kamu görevlilerinin ve hatta genel olarak işçi dahil çalışanların grev hakkının açıkça düzenlenmemiş ve bunun da ötesinde bazı maddelerde kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına sınırlamalar getirilebileceğinin yer almaktadır. Bu da ulusal hukukun kamu görevlilerini grev hakkının kişi bakımından uygulama alanı dışında bırakma yönündeki uygulamalarına sebep olabilmektedir. Halbuki ne ulusal hukukun kamu görevlisi ve işçi statüsü arasında gördüğü fark ne de ILO sözleşmelerinin grev hakkını açıkça düzenlenmemiş olması, çalışanları ve kamu görevlilerini grev hakkından doğrudan

⁹ Danıştay 2., 23.6.2025, E. 2025/1655, K. 2025/3139; Danıştay 12., 29.11.2016, E. 2016/5722, K. 2016/5443.

yoksun bırakmaya gerektirmektedir. Bunun uluslararası düzlemdeki ilk ve en açık dayanağını ise Uluslararası Adalet Divanı'nın 21 Mayıs 2026 tarihinde yayımlamış olduğu görüşü oluşturmaktadır.¹⁰

Divan, Kasım 2023'de ILO'nun yönetim organının (Governing Body) kendisine yönelttiği, grev hakkının 87 sayılı ILO Sözleşmesi kapsamında korunup korunmadığı sorusuna¹¹ 4'e 10 çoğunluk oyuyla olumlu yanıt vermiştir. Görüş, hem genel olarak çalışanlar için de hem de özel olarak kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı için özel bir önem ifade etmektedir. Nitekim 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nde yoruma açık düzenlemelerin Divan tarafından grev hakkının lehine yorumlanması aynı şekilde 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri'ndeki muğlak ifadelerinde de kamu görevlilerinin grev hakkı lehine yorumlanabilmesine kapı aralamaktadır.¹² Bu vesile ile de bu çalışma kapsamında, Divan'ın görüşü ve bunun kamu görevlilerinin grev hakkı bakımından önemi incelenecektir.

İncelemeye geçmeden önce, kamu görevlisinin grev hakkından yoksunluğunun genel olarak hangi gerekçelere dayandırıldığı incelenecek ve bu gerekçelerin yerindeliği tartışılacaktır (A). Bu tartışmayı Türk hukukundaki düzenlemelerin kamu görevlilerinin grev hakkı bakımından uluslararası hukuk ve yargı kararları ile uyumsuzluğunun incelenmesi takip etmektedir (B). Grev hakkının ILO normlarındaki yeri değerlendirilirken (C), öncelikle 87 sayılı Sözleşme ile kamu görevlilerinin grev hakkını yakından ilgilendiren 98 ve 151 sayılı Sözleşmeler 'de grev hakkı lehine yorumlanabilecek düzenlemelere işaret edilecektir (C, 1). ILO denetim organlarının 87 sayılı Sözleşmeye ilişkin uygulamaları, Divan'ın görüşünün şekillenmesinde önemli bir yer tuttuğu gözlemlendiğinden bu uygulamalara ayrıca yer verilecektir (C, 2). Ardından Divan'a sorulan soru ile işçi ve işveren taraflarının savunma ve iddiaları kısaca özetlendikten sonra (C, 3), Divan'ın kararı ve gerekçeleri ile karşı oy kullanan hakimlerin savunmaları açıklanacak (C, 4) ve görüşün çalışanlar ve özellikle kamu görevlilerinin grev hakkı açısından önemi ele alınacaktır (C, 5). Son olarak grev hakkına getirilebilecek sınırlamalara yer verilip çalışma bulguları özetlenecektir (D).

10 Görüş tam metin için bkz. International Court of Justice, Advisory Opinion, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20260521-adv-01-00-en.pdf>, paras. 139-141 (erişim tarihi: 16 Haziran 2026).

11 Sürece ilişkin, <https://www.icj-cij.org/case/191/press-releases> (erişim tarihi: 6 Mart 2026).

12 Bkz. C, 5, b).

A. KAMU GÖREVLİSİNİN GREV HAKKINDAN YOKSUNLUĞUNUN GEREKÇELERİ VE ELEŞTİRİLER

Kamu görevlilerinin grev hakkından yoksunluğunun gerekçelerinden ilki kamu görevlilerinin bir statü hukukuna tabi oluşudur. Kamu görevlisi, 4688 sayılı Kanun md. 3 a bendine göre bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışanlar kimseledir. DMK md. 4'e göre de devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler olarak tanımlanan memurlar da bu bağlamda yine kamu görevlilerindendir.¹³

Bu bağlamda kamu görevlileri ile işvereni olan kamu idaresi ile arasındaki hukuki ilişki bir “statü hukuku” olup, katı bir hiyerarşik (altlık-üstlük ilişkisi) yapıya dayanmaktadır. Bu ilişkide çalışma şartları kanunlarca belirlenmekte, kamu görevlisinin yerine getireceği faaliyet/hizmet de yine kanunlarda öngörülmektedir. Bu statü hukuku, özel hukuka tabi iş ilişkisinden farklı olarak bir sözleşme özgürlüğünü haiz değildir. Statü hukuku doğası gereği devletin/idarenin tek taraflı kural koyma yetkisine sahip olduğu, çalışanın kamu görevine atanma şartları, yerine getireceği hizmetin içeriği (görev tanımı vb.) hususları belirleyemediği, göreve geldikten sonra da çalışma şartlarının düzenlenmesine kural olarak müdahale edemediği bir ilişkiyi ifade etmektedir.¹⁴ Böyle bir hukuki ilişkide kamu görevlisinin sözleşme özgürlüğü ancak idare tarafından şartları belirlenmiş bu çalışma ilişkisine dahil olup olmama (kamu görevine başvurma/başvurmama) konusunda özgür iradesiyle vereceği kararda kendisini göstermektedir. Bu yönüyle kamu görevlisinin tabi olduğu ilişkinin, özel hukuk iş sözleşmesi ile çalışan işçi ile işvereni arasındaki ilişkiden farklı olduğu ve bu farka dayanarak kamu görevlisinin grev hakkının olamayacağı savunulmaktadır. Bu anlayışa göre, aksi halde grev aynı zamanda devletin egemenlik hakkına bir müdahale teşkil edecektir.¹⁵

Kanaatimizce statü hukuku, iş ilişkisi ile kıyaslandığında kamu görevlisinin grev

13 Bkz. Anayasa md. 128 “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

14 Bengü Dereli, ‘Kamu Görevlileri Sendikacılığı, ile İlgili Başlıca Görüşler’ (2012) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 359, s. 366.

15 Yabancı hukuk öğretilerindeki görüşleri aktaran, Bengü Dereli, ‘Kamu Görevlileri Sendikacılığı, ile İlgili Başlıca Görüşler’ (2012) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 359, s. 360.

hakkından yoksun bırakılmasını yeterince açıklayamamaktadır. Bunun da ötesinde, bu statüye dayalı olarak kamu görevlisinin grev hakkından mahrum bırakılması, kamu görevlisinin benzer şartlara sahip çalışanlar karşısında ayrımcılığa maruz kalmasına sebep olmaktadır. Gerçekten de işçi, kamu görevlisinden farklı olarak özel hukukun temel ilkelerinden biri olan sözleşme özgürlüğü ilkesinde işvereni ile çalışma şartlarını özgürce belirleme hakkına sahiptir. Ancak hukuken eşit olan işçi ve işveren tarafının uygulamada eşit bir pazarlık gücüne sahip olmadığı gerçeği (yani işverenlerin örneğin en ucuz iş gücüne sahip olma yarışına (*race to bottom*) girerek çalışan emeğini sömürebileceği ve işçinin işe ihtiyacı olduğu gerekçesiyle bu sömürüye karşı koyamayacağı gerçeği) karşısında kanun koyucu, işçinin pazarlık gücünü artırabilmek için ona örgütlenme hakkı tanımıştır.¹⁶ Sadece örgütlenerek işverene karşı menfaatlerini savunamadıklarını bilen kanun koyucu aynı zamanda işçilere, işvereni uzlaşmaya zorlayabilmeleri için grev hakkı da tanımıştır.¹⁷ Mevcut mevzuata göre örneğin ücretinin iyileştirilmesini isteyen bir işçinin greve gidebilmesi mümkün iken bir kamu görevlisinin benzer bir talebinin karşılanması için greve gitmesi mümkün değildir. Bu durum aynı ihtiyacı haiz iki çalışandan birinin sırf kamu görevlisi statüsü sebebiyle farklı muamele görmesine, yani ayrımcılığa maruz kalmasına sebep olmaktadır. Öyle ki kamu görevlisinin karşısında kural koyma özerkliğine sahip bir kamu idaresi bulunmaktadır. Her ne kadar örgütlenme hakkı yoluyla idareye karşı çalışma şartlarının iyileştirilmesi konusunda taleplerini ifade etme şansı olsa da kamu görevlisi, uzlaşamama halinde yine bir kamu kurumu olan (ve tarafsızlığı tartışma konusu olan) Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun vereceği karar doğrultusunda (tek taraflı olarak) belirlenmiş çalışma şartlarına tabi olmaya zorlanmış olmaktadır.

Statü hukukuyla ilişkili olarak ileri sürülen bir diğer gerekçe ise devletin özel sektör işverenden farklı olarak lokavt hakkına sahip olmamasıdır.¹⁸ Bu gerekçenin de geçerliliği şüphelidir. Nitekim devletin lokavt hakkının olmaması doğaldır,

16 Kenan Tunçomağ ve Tankut Centel, *İş Hukukunun Esasları* (10. Baskı, Beta 2022), s. 277.

17 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, RG: 7.11.2012/28460.

18 Kemal Efe Sayın ve Canberk Gümüş, 'Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı' (2023) 5 Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 567, s. 573. criticisms and solutions are presented to promote greater alignment of Constitutional Court decisions and domestic law with international human rights norms.", "container-title": "Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi", "DOI": "10.59933/tauhfd.1411610", "ISSN": "2687-3923", "issue": "2", "language": "tr", "page": "567-622", "source": "DOI.org (Crossref

çünkü devlet özel sektör işverenden farklı olarak kâr amacı gütmaz.¹⁹ Kâr etmese de hizmeti/üretimini vatandaşından topladığı vergilerle yerine getirmekle yükümlüdür. Özel sektör işverenden farklı olarak üretim/hizmeti durdururak bu görevinden kaçınmaz. Dolayısıyla çalışanın greve gitmesi halinde kâr kaybı endişesinin olması beklenmeyeceği için lokavt gibi pazarlık gücünü eşitleyici bir mekanizmaya başvurma ihtiyacının da doğmaması gerekir.²⁰

Son olarak kamu görevlisinin grev hakkından yoksunluğu, kamu hizmetinin aksamaması gereği ile açıklanmaya çalışılmaktadır.²¹ Buna göre kamu görevlisinin iş bırakması halinde ulaşım ve sağlık gibi önemli kamu hizmetlerinin aksaması halinde bireysel ve toplumsal hayat derinden etkilenmektedir. Halbuki görülen bir hizmetin veya yapılan üretimin aksaması, grevin en doğal sonucudur. Böyle bir etkisi olmayan iş bırakma eyleminin, ‘grev’ olarak nitelendirilmesi güçtür.²² Kamu görevlisinin greve gitmesinde duyulan rahatsızlık, aksayacak olan sözkonusu hizmetin ‘kamusal’ bir hizmet olmasıdır ki bu alanlarda iş gören işçi statüsünde çalışanlar için de kanunumuzca grev ya yasaklanmış ya da önemli ölçüde sınırlandırılmıştır.²³ Gerçekten de (uluslararası hukuk, uygulama ve yargı kararlarında da görüldüğü gibi) kamusal hizmetin önemli ölçüde aksaması durumunda ve bazı şartlarda bu alanlarda çalışanların greve gitmesi sınırlamalar getirilebilir.²⁴ Ancak bu alanlarda hizmet görenler dışındaki işçiler için genel bir grev yasağı yokken, kamu görevlisinin gördüğü hizmetin toplumsal hayatı önemli ölçüde ve derinden etkileyecek bir kamu hizmeti olup olmadığı değerlendirilmeden topyekun greve gitmesinin yasaklanması abestir. Nitekim kamu görevlisi olmak doğrudan ve herhalde yapılan hizmetin bu nitelikleri haiz olacağı sonucunu doğurmamaktadır. Mevcut mevzuata göre bu durumda örneğin özel sektörde hizmet veren bir bankada çalışan birinin greve gitmesi mümkün iken kamuya ait bir bankada çalışan bir temizlik görevlisinin

19 Dereli (n 11) 360.

20 bkz. sosyolojik açıdan lokavt, Metin Kutal, ‘Hukuki Açıdan Lokavt’ (2011) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 159, s. 161.

21 Dereli (n 11) 377 vd.

22 Bkz. Grev tanımı, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun 58 İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla, aralarında anlaşarak veya bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak işi bırakmalarına grev denir.”

23 Tunçomağ ve Centel (n 13) 467; Ercan Akyiğit, *Bireysel İş Hukuku* (3. Baskı, Seçkin 2023), s. 673.

24 Bkz. aşağıda, B ve C.

greve gitmesi ‘kamu hizmetini’ aksattığı gerekçesiyle engellenebilecektir. Daha açık bir örnekle, devletin bireysel iş sözleşmesi yaptığı bir işçi grev dahil sendikal haklardan yararlanabilirken, aynı hizmeti gören bir kamu görevlisi sırf işçi olmadığı için grev hakkından mahrum bırakılmaktadır.²⁵ Bu durum ne örgütlenme hakkıyla ne de eşitlik ilkesiyle bağdaşmaktadır. Ayrıca unutulmamalıdır ki her ne kadar görülen hizmet alanında greve gidilmesi (yani geçici süre iş bırakılması) bir süre hizmeti aksatacak olsa da bu protesto (örneğin bir hastanede hekimlerin bir kısmının, personel yetersizliği ve maruz kaldıkları aşırı iş yükünü protesto için geçici süre iş bırakmaları), kamu işvereni devletin personel sayısını artırarak hastanede görülen hizmetin iyileştirilmesine katkı sağlamasına yol açabilir ki böyle bir grevdeki niyet de tam olarak budur. Bu durumda gereken kamu görevlilerinin grev hakkının yasaklanması değil, yasal çerçevesinin çizilerek kamu yararına bir eylem olarak icrasının sağlanmasıdır.

B. TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI VE ULUSLARARASI HUKUK İLE UYUM

Çalışmanın girişinde de ifade edildiği üzere kamu görevlilerinin grev hakkı anayasamızda güvence altına alınmamıştır. Kamu görevlilerinin çalışma şartlarının düzenlenmesine ilişkin uyuşmazlıkların çözüm yolu 4688 sayılı Kanunda düzenlenmemiş ve 657 sayılı DMK ile de yasaklanmıştır. Kanun koyucu bu tavrını, aralarında ILO sözleşmeleri de bulunan uluslararası sözleşmelerde grev hakkının açık bir biçimde örgütlenme hakkının bir unsuru olarak güvence altına alınmamış olmasına dayandırmaktadır. Buradan hareketle de ulusal düzlemde kanun koyucunun kamu görevlilerine grev hakkı tanıma konusunda takdir hakkının bulunduğuna işaret edilmektedir.

Halbuki anılan uluslararası sözleşmelerden – açıkça grev hakkından bahsetmeyenler dahi – kamu görevlilerinin grev hakkının bulunmaması gerektiği yönünde bir çıkarıma varılması da gerekmemektedir. Bilakis uluslararası temel hak ve özgürlüklerin gelişimi, demokratik hukuk sistemlerinin gereği ve çağın gerekleri dikkate alınarak yorumlandığında bu Sözleşmeler, örgütlenme hakkının açıkça

25 Dereli (n 11) 367.

“herkes” tarafından kullanılabileceğine ve grev hakkının da örgütlenme hakkının bir parçası olduğunu salık vermektedir. Bunlara örnek olarak İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi md. 23 verilebilir. Buna göre, “Herkesin çıkarlarını savunmak için başkalarıyla sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkı vardır.” Yine Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) md. 11’e göre “Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.” Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi md. 8 (d) bendinde ise grev hakkına açıkça yer verilmiştir. Buna göre, Sözleşmeye taraf devletler, yasal mevzuatlarına uygun olmak şartıyla grev hakkını sağlamayı üstlenmektedirler. AİHM’nin içtihatları da bu yöndedir. AİHM, 2008 yılında bir belediye çalışanı ve üyesi olduğu sendikanın yöneticisinin belediyenin yapılan toplu söz hükümlerine uymaması sonucu açtığı davayı konu edinen Demir Baykara kararında, AİHS’nin ilgili maddesini (md. 11) yorumlarken Sözleşmenin “yaşayan doğası” (*living nature*) olduğundan ve toplumsal ihtiyaçlara ve uluslararası alanda insan hakları mevzuundaki gelişmelere uygun olarak yorumlanması gerektiğinden bahisle toplu pazarlık hakkını, örgütlenme hakkının önemli bir unsuru olarak kabul etmiştir.²⁶ Mahkeme ilgili sözleşmeleri yorumlarken Viyana Sözleşmesi’nin uluslararası sözleşmelerin yorumlanmasına dair ilke ve kuralları içeren düzenlemelerine başvurmuştur. Buna göre sözleşme içeriği, sözleşmenin amacı, ruhu ve normların birbirleriyle olan ilişkileri dikkate alınarak bir bütün olarak yorumlanmalıdır.²⁷ Mahkeme bir yıl sonra, sendika üyesi kamu çalışanlarının, sendikanın düzenlediği bir greve katılmaları sonucu haklarında disiplin cezası verilmesini konu edinen Enerji Yapı Yol Sen kararında da grev hakkını, AİHS md. 11 kapsamında örgütlenme hakkının ve buna bağlı olarak yorumlanan toplu pazarlık hakkının ayrılmaz bir unsuru olarak görmüştür.²⁸ Buna göre grev hakkı, “devlet adına egemenlik yetkisini kullanan kamu çalışanları” için kısıtlanabilir, ancak genel bir grev yaşağı Sözleşmeye aykırıdır. Sınırlamanın, Sözleşme md. 11/2’de belirtildiği gibi demokratik düzen, acil sosyal ihtiyaç, yasal amaç, ölçülülük ve gereklilik ilkelerine uygun olması gerekmektedir. Mahkeme bu sonuca varırken her iki kararında da, aralarında örgütlenme ve grev hakkını konu edinen 5. ve 6. maddelerine çekince

26 AİHM, 12.11.2008, Demir ve Baykara/Türkiye, Başvuru no. 34503/97, para. 68.

27 AİHM, 12.11.2008, Demir ve Baykara/Türkiye, Başvuru no. 34503/97, para. 65 vd.

28 AİHM, 21.4.2009, Enerji-Yapı Yol Sen/Türkiye, Başvuru no. 68959/01.

koyduğumuz Avrupa Sosyal Şartı dahil olmak üzere, taraf olduğumuz ILO 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerini dikkate almıştır.²⁹

Son olarak her ne kadar hukuki niteliği itibarıyla bağlayıcı bir karar olmasa da Uluslararası Adalet Divanı'nın da aynı şekilde Viyana Sözleşmesi'ndeki yorum kurallarına uyarak ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelerde grev hakkını koruyan düzenlemeleri dikkate alarak grev hakkı lehine bildirmiş olduğu görüş de ülkemiz grev hakkına ilişkin düzenleme ve uygulamaların uluslararası düzenleme ve içtihatlarla uyumsuzluğuna işaret etmektedir.³⁰

Uluslararası hukuktaki bu görüş ve içtihat, mahkemelerimizin kamu görevlilerinin grev hakkı konusundaki görüşlerini de etkileyebilmektedir. Buna göre, Anayasa md. 90 gereği usulüne göre imzalanmış ve yürürlüğe girmiş uluslararası anlaşmaların kanun hükmünde olmasından bahisle uluslararası sözleşmeler dikkate alınmakta ve çalışan lehine hüküm kurulabilmektedir.³¹ Bunu yaparken örneğin Danıştay bazı kararlarında, kamu görevlisinin iş bırakma eylemini “grev” olarak nitelemeyerek, iş bırakmayı “haklı bir mazeret” veya “sendikal bir faaliyet” olarak değerlendirerek karar vermiştir.³² Benzer şekilde Anayasa Mahkemesi de somut olayın özellikleri, çalışanın ekonomik ve sosyal menfaatleri ile işverenin menfaatleri arasında adil denge kurulması ve AİHM geliştirmiş olduğu sınırlamanın demokratik toplumda gerekliliği, ölçülülüğü ve orantınlılığı gibi kriterler dikkate alarak çalışma şartlarının iyileştirilmesi, ekonomik ve sosyal menfaatlerinin korunması için greve giden kamu görevlisinin korunabilmesini sağlayabilmektedir.³³ Ancak içtihat yoluyla ulaşılan bu koruma, anayasal bir güvence ve yasal bir düzenleme olmadan ancak “geçici” (*provizorisch*) ve hukuki güvenceden uzak bir koruma olabilir. Nitekim somut olayın özelliklerine göre yapılacak bir değerlendirmenin sonucu her zaman kamu görevlisinin lehine olmayabilir. Örneğin bazı davalarda, kamu

29 AİHM, 12.11.2008, Demir ve Baykara/Türkiye, Başvuru no. 34503/97, paras. 37, 42, 45.

30 Bkz. Karar gerekçeleri, C, 4.

31 Sendikal haklara ilişkin uluslararası anlaşmaların iç hukuka etkisi hakkında ayrıntılı bkz. Mesut Gülmez, ‘Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar’ (2005) 1 Çalışma ve Toplum 11, s. 16 vd.; Ugan Çatalkaya (n 4) 2081.

32 Danıştay 12., 31.3.2021, E. 2018/1405, K. 2021/1787; Danıştay 12., 29.11.2016, E. 2016/2488, K. 2016/5547.

33 AYM, 8.9.2015, İsmail Aslan ve Diğerleri, Başvuru no. 2013/7197, paras. 64, 72; AYM, 20.3.2019, Abdulkadir Akgün, Başvuru no. 2015/19791, para. 55; AYM, 21.4.2021, İsmail Karaca, Başvuru no. 2017/26460, para. 65.

görevlisinin eylemi haklı bir menfaate dayansa da süresi veya grevin sebep olduğu rahatsızlığın boyutu bakımından “ölçüsüz” olduğu gerekçesiyle verilen disiplin cezalarının örgütlenme hakkını ihlal etmediği sonucuna da varılabilmektedir.³⁴

Tüm bunlar, ülkemizde kamu görevlilerinin grev hakkının yoksunluğunun gerçek bir uluslararası hukuki dayanağının olmadığını göstermektedir. Hem uluslararası ve bölgesel normlar hem de bunların yorumlandığı içtihatlar, grev hakkının uluslararası ve bölgesel hukuki dayanağı olduğuna işaret etmektedir. Bu ülkemiz açısından olması gereken kamu görevlilerinin grev hakkının korunması yargı kararlarına bırakılması değil, grev hakkının yasal çerçevesi çizilmesidir.

C. GREV HAKKININ ILO NORMLARINDAKİ YERİ

Grev hakkının ILO normlarındaki yeri uzun süredir tartışma konusudur. ILO üçlü sisteminde işveren tarafı ILO’nun ilgili sözleşmelerinde grev hakkının korunmadığını savunurken, ILO denetim organları aksine bir uygulama geliştirmişlerdir. Bu durumun temel kaynağı, başta ILO’nun örgütlenme hakkına ilişkin 87 sayılı Sözleşmesi olmak üzere 98 ve 151 sayılı Sözleşmeleri’nde grev hakkının açıkça dile getirilmemesidir. Tartışmaya son verilmesi adına Uluslararası Adalet Divanı’na görüşü sorulmuş, Divan, grev hakkının 87 sayılı Sözleşme kapsamında korunduğunu bildirmiştir.

Bu başlık altında, 87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmelerin grev hakkına ilişkin muğlak ifadeleri ve bunların grev hakkı lehine de yorumlanabileceği (1) ve ILO’nun denetim organlarının görüşleri ele alınacaktır (2). Ardından da Divan’ın görüşü ve gerekçeleri ile karşı oy kullanan hakimlerin görüşlerine kısaca yer verilip (3, 4), Divan’ın görüşünün kamu görevlilerinin grev hakkı açısından önemi incelenecektir (5).

1. Yoruma Açık Düzenlemeler

ILO’nun örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin sözleşmelerinde açık

³⁴ AYM, 26.9.2019, Tonguç Özkan ve diğerleri, Başvuru no. 2015/1261, paras. 45 vd; AYM, 1.3.2023, Okan Balcı ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası, Başvuru no. 2018/18397, para. 18.

bir şekilde grev hakkından bahsedilmemesinden, çalışanların grev hakkının ILO düzenlemelerince korunmadığı yönünde bir çıkarıma varılabilmektedir. Halbuki, sözleşmelerde açık biçimde grev yasağından da bahsedilmediği ve hatta ilgili sözleşmeler bir bütün olarak incelendiğinde çalışanların grev hakkının varlığı yönünde yorum yapılabileceği görülmektedir. Örneğin, 87 sayılı Sözleşme'nin sendikaların özgürce faaliyetlerini ve eylemlerini belirleyebilme ve düzenleme hakkını güvence altına alan 2, 3. ve 10. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde grev hakkının Sözleşme kapsamında korunduğu çıkarımına varılabilmektedir.³⁵ Aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi Divan da bu maddelerden yola çıkarak grev hakkının Sözleşme kapsamında korunduğu sonucuna ulaşmıştır.³⁶ Yine Sözleşme'nin 8. maddesi ulusal düzenlemelerin, Sözleşme'deki güvenceleri zedeleyecek şekilde olmaması gerektiğine ve üye ülkelerin örgütlenme ve sendikalaşma hakkının inkişafı için gerekli önlemleri almakla yükümlü olduğuna işaret etmektedir. Grev hakkının örgütlenme ve sendikalaşma hakkının etkin biçimde kullanılmasında önemli bir araç olduğu dikkate alındığında 8. maddenin de grev hakkını koruduğunu söylemek mümkündür.

Buna karşılık 9. madde, Sözleşme'de öngörülen güvencelerin polisler ve kolluk kuvvetleri için ulusal mevzuatla belirlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu maddeden kamu görevlilerinin örgütlenme hakkından ve dolayısıyla da grev hakkından yoksun olduğu sonucuna varmak gerekmemektedir. Uluslararası sözleşmelerde kamu düzenini doğrudan ilgilendiren hususların ulusal düzenlemelerce ele alınmasına müsaade edilmesi, bu alanlarda ulusal egemenliğe gösterilen saygının bir ifadesidir ve oldukça da yaygın bir durumdur. Örneğin düzenlemeleri üye ülkeleri bağlayıcı olan Avrupa Birliği kanun koyucusu 2019/1937 sayılı Hukuka aykırılıkların ihbar ve ifşasının korunmasına ilişkin (Whistleblowing) Direktifi md.3/2'de devlet sırrı niteliği taşıyan hususların düzenleme kapsamı dışında olduğuna işaret etmiştir.³⁷ İlgili maddenin gerekçesinde açıkça devlet sırrı olduğu gerekçesiyle hukuka aykırı bir durumun ifşasının koruma kapsamı dışında

35 ITUC, 'International Trade Union Confederation (ITUC) the Right to Strike and the ILO: The legal foundations' (ITUC 2014) 80 vd. <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_final_brief_on_the_right_to_strike.pdf?15379/90669f743425587fcd727a9459c6c276d9ec-3592dc15c39552a869d0b703f397> (erişim tarihi: 5 Mart 2026).

36 Bkz. C, 4, a.

37 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1937> (erişim tarihi: 5 Mart 2026).

bırakılmadığı ve yalnızca, bu alanın üye devletlerin düzenleme alanına girdiği ifade edilmektedir.³⁸ Bu nedenledir ki üye ülkeler Direktifi iç hukuklarına aktarırken, devlet sırrı niteliği taşıyan bazı bilgilerin ifşa konusu olabileceğini kabul etmiş ve düzenlemişlerdir. Aynı durum 87 sayılı Sözleşme md. 9 için de düşünülebilir. Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı ve esasları kamu düzeninin doğrudan ilgilendirdiği için ILO bu alanı ulusal düzenlemelere bırakmıştır, yoksa kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı olmadığını salık vermemiştir. Öyle ki 9. madde, üye ülkelerin örgütlenme ve sendikalaşma hakkının etkin biçimde kullanılması için gereken önlemleri almak yükümlülüğünü düzenleyen 8. madde ile birlikte yorumlandığında da aynı sonuca varılabilecektir.

98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşme de grev hakkına dair önemli ip uçları barındırmaktadır. Öncelikle 87 sayılı Sözleşme'nin 9. maddesi ile benzer içerikte 98 sayılı Sözleşme'nin 5. maddesinde polis ve kolluk kuvvetlerinin toplu pazarlık hakkına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi ulusal hukuka bırakılmıştır. Yine bu Sözleşme AIHM'nin yukarıda anılan Enerji Yapı Yol-Sen ve Demir Baykara kararlarında diğer ILO sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı ile birlikte yorumlanmış grev hakkının örgütlenme hakkının bir parçası olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Üstelik bu sonuç, Sözleşme'nin kamu görevlilerini kişi bakımından uygulama alanı dışında bırakan 6. maddesine rağmen doğmuştur.

Grev hakkını yoksaymak için başvurulabilen bir düzenleme olan 6. maddesine göre bu “Sözleşme, Devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir.” Ancak maddenin devamında bu Sözleşmenin memurların haklarına veya statülerine hiç bir surette halel getirmeyeceği de ifade edilmektedir. Gerçekten de Sözleşme'nin kullandığı ifadeler, kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı ve bu hakla ilişkili olarak grev hakkını dışlar niteliktedir. Örneğin orijinal İngilizce metninde 87 sayılı Sözleşme'deki gibi “*workers*” ifadesini kullanan 98 sayılı Sözleşme, ILO Türkiye ofisinin internet adresinde ve kaynaklarında Türkçeye 87 sayılı Sözleşme'de olduğu gibi “çalışan” değil, “işçi” olarak çevrilmiştir.³⁹ Ancak bir bütün olarak

38 Gerekeçe md. 24, bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1937>, erişim tarihi: 5 Mart 2026).

39 Bkz. <https://www.ilo.org/tr/resource/98-nolu-orgutlenme-ve-toplu-pazarlik-hakki-sozlesmesi>, erişim tarihi: 5 Mart 2026).

bakıldığında Sözleşme'nin kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı ve bu hakla ilişkili olarak grev hakkının düzenlenmesine engel olmadığı görülmektedir.

151 sayılı Kamu Hizmetleri Çalışma İlişkileri Hakkında Sözleşme ile ise ILO, kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık hakkından mahrum olmadığını vurgulama ihtiyacını gidermektedir. Sözleşme'nin gerekçesinde bu ihtiyaç, 98 sayılı Sözleşme'nin belli kategoride çalışan kamu görevlilerini kapsamaması, üye ülkelerin "kamu görevlisi" kategorisini genişleterek örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının kişi bakımından uygulama alanını daraltıcı uygulama ve düzenlemelere başvurması ve bu nedenle de kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin uluslararası bir standart getirmek gerektiği şeklinde ifade edilmiştir. Sözleşme'nin içeriğine bakıldığında ILO'nun ulusal egemenlik alanına müdahale etmeden kamu görevlisi ve kamu görevlileri örgütü tanımayı yapmaya çalıştığını ve kamu görevlilerinin sendikal haklarının korunabilmesi için ulusal düzenlemelere örnek niteliğinde çözümler sunduğu görülmektedir. Buna göre örneğin 7. maddesi üye ülkeler tarafından "Kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin [...] en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler" alınacağını düzenlemektedir. Alınacak bu önlemlerden biri de kamu görevlilerine toplu görüşme esnasında uyuşmazlık yaşamaları halinde greve gitme hakkı verilmesi olabilir. Düzenleme böyle bir önleme engel olmamaktadır. Yine aynı şekilde 8. maddesi de uyuşmazlık çözüm yollarından bahsederken grev gibi araçları kapsam dışında bırakmamıştır. Buna göre görüşme yoluyla veya ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalardan yararlanılarak toplu sözleşme uyuşmazlıkları çözümlenmelidir.

Son olarak diğer sözleşmelerden farklı biçimde 151 sayılı Sözleşme, kamu görevlisi ile işçi arasında eşitlik ilkesinin inkişafına hizmet edebilecek bir hükme de yer vermektedir. 9. maddesine göre kamu görevlileri de diğer çalışanlar gibi örgütlenme özgürlüğünün normal biçimde kullanılması için gerekli kişisel ve siyasi haklardan yararlanırlar. Üye ülkeler bu doğrultuda önlem almakla yükümlüdür. Buna göre işçilere tanınan grev hakkının sırf statüsü farklı olduğu için kamu görevlisine tanınmaması eşitlik ilkesine aykırılık teşkil edebilir. Nitekim işçi için örgütlenme özgürlüğünün normal biçimde kullanılması için grev gibi kişisel ve siyasi bir haktan faydalanılması gerekli ve ölçülü bir önlem iken, aynı önlemin kamu görevlisi için

alınamamasının geçerli bir sebebi olması gerekmektedir. Çalışmamızın girişinde de görüldüğü üzere, kamu görevlisi ile işçi arasında grev hakkına ilişkin farklı kural ve uygulamanın gerekçelerine bakıldığında makul bir sebep tespit edilememiştir.⁴⁰

2. ILO Denetim Organlarının Grev Hakkına İlişkin Görüşleri

ILO denetim organları, özellikle şikayete bağlı olarak çalışan Sendika Özgürlüğü Komitesi (SÖK) – ‘Committee on Freedom of Association-CFA’ –, örgütlenme ile toplu pazarlık hakkını konu edinen 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler’in üye ülkelerdeki uygulamasını denetleyerek, bu uygulamalardaki ILO sözleşmelerine ve Anayasası’na aykırılıkları tespit etmekte ve sözleşmelerin yorumlanmasına dair görüş bildirmektedir.⁴¹

Komitenin görüşlerine bakıldığında öncelikle grevi örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının bir parçası olarak gördüğü ve grev hakkının kişi ve konu bakımından kapsamını oldukça geniş yorumladığı gözlemlenmektedir.⁴² Buna göre grev hakkını sınırlayan kamu düzeni ve ulusal güvenlik gibi sebeplerin dar yorumlanması ve sınırlama sebeplerinin açık bir biçimde ortaya konulması gerekmektedir.⁴³ Yine buna göre işverenin grev sebebiyle ekonomik menfaatlerinin zarar görmesi, grev hakkının sınırlanması için yeterli bir sebep değildir. Nitekim grev, işveren üzerinde ekonomik baskı yaratmak amacıyla yapılmaktadır.⁴⁴ Benzer şekilde ulusal ekonominin zarar görecektir olması, grev yapılacak üretim sektörü veya bir hizmet kolunu doğrudan grevin sınırlanabileceği veya yasaklanabileceği bir “zorunlu hizmet” (*essential services*) sınıfına sokmamaktadır.⁴⁵ Komite zorunlu hizmet sınıfında olabilecek alanları da yıllar süren denetimleri sonucunda liste yaparak örneklendirmiş, grev hakkının zorunlu hizmet kollarının keyfi genişletilerek ölçsüz biçimde

40 Bkz. A.

41 Jeffrey Vogt ve diğerleri (eds), *The Right to Strike in International Law* (Hart 2020), s. 57 vd.; Novitz (n 1) 185 vd.; bkz. CFA Raporları listesi, https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-04/CFA_publications_en.pdf (erişim tarihi: 4 Mart 2026); bundan sonra başvurulana SÖK kararlarına ait künye bilgilerine şu adresten ulaşılabilir, https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/?p=1000:70007 (erişim tarihi: 4 Mart 2026).

42 344th Report, Case No. 2471, para. 891; Sur (n 2) 164.

43 362nd Report, Case No. 2841, para. 1041; Aziz Çelik, ‘Milli Güvenlik Gerekçeli Grev Ertelemeleri’ (2008) 3 Çalışma ve Toplum 87, s. 87.

44 365th Report, Case No. 2829, para. 577.

45 279th Report, Case No. 1576, para. 114; Novitz (n 2) 313.

sınırlanmasını önlemeye çalışmıştır. Buna göre bir sektör, bu sektörde yapılacak bir grevin ancak nüfusun tamamı ya da bir kısmının yaşamına, kişisel güvenliğine ya da sağlığına açık ve yakın bir tehlike oluşturması halinde “zorunlu hizmet” kategorisine girebilmektedir.⁴⁶ Zorunlu hizmet sınıfına örnek olarak, hastane-sağlık hizmetleri, elektrik, su ve gaz dağıtımı gibi hizmetler sayılmaktadır.⁴⁷ Yine önemli bir başka görüşüne göre grevin ertelenmesi kararı bağımsız organlarca verilmelidir. Bu bağlamda örneğin siyasi bir iradeyi temsil eden Cumhurbaşkanı’nın grevin ertelenmesi kararı alabilmesi, ILO tarafından eleştirilmektedir.⁴⁸ Ayrıca bir sektörde sistematik biçimde sürekli olarak grev ertelemesi kararı verilmesi ile *de facto* grev yasağı uygulanması veya toplu uyuşmazlıkların yalnızca zorunlu tahkim yoluyla çözümlenebilmesi de örgütlenme hakkına aykırılık teşkil etmektedir.⁴⁹

Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin olarak ise Komite geçmişte bu hakkı, sendikal özgürlüğün zorunlu bir unsuru olarak görmemiş, ancak zamanla bu görüşünü değiştirmiştir. Buna göre barışçıl olması kaydıyla kamu görevlileri grev yapabilir.⁵⁰ Nitekim çalışanların ekonomik menfaatlerinin savunulmasında grev hakkı önemli bir araçtır ve bu araç kamu görevlilerine mutlak biçimde yasaklanamaz. Bu hak kısıtlamaya tabi tutulabilir ve bu halde grev yerine ikame edilebilecek etkili bir savunma aracının getirilmesi gerekmektedir.⁵¹ Kamu görevlilerinin yaptıkları hizmetin niteliğine bakılmaksızın topyekûn bir grev yasağı öngörülmesi sendikal örgütlenme hakkına saldırı niteliği taşımaktadır. Hizmet bakımından kamu görevlisinin grev hakkına ancak, devlet adına yetki kullanması gerekçesi ile sınırlandırılabilir.⁵²

Grevin konusu bakımından ise Komite, oldukça tartışmalı olan bir alana dokunmaktadır; siyasi grev. Buna göre çalışanların siyasi nitelikte sayılabilecek grevleri de topyekûn yasadışı ilan edilmemelidir.⁵³ Öyle ki hükümetin ekonomi politikalarının çalışma hayatı üzerindeki olumsuz etkilerini protesto için grev dahil toplu

46 343th Report, Case No. 2355, para.469; 346th Report, Case No. 2488, para. 1328.

47 294th Report, Case No. 1629, para. 262.

48 340th Report, Case No. 2439, para. 363.

49 375th Report, Case No. 2794, para. 387.

50 363th Report, Case No. 2854, para. 1042; 374th Report, Case No. 3029, para. 111.

51 344th Report, Case No. 2467, para. 578; 350th Report, Case No. 2453, para. 726.

52 294th Report, Case No. 1629, para. 262; 297th Report, Case No. 1762, para. 281.

53 Türk hukukunun siyasi greve yaklaşımı, bkz. Melda Sur, ‘Siyasi Grev’ (2009) 4 Çalışma ve Toplum 11, s. 16.

eylemlerde bulunması sendikal örgütlenme hakkının bir tezahürüdür.⁵⁴ Burada Komite, salt siyasi nitelikte olmayan, yani siyasi iradeyi etkilemeyi hedeflemekle birlikte çalışma şartları ile ilişkisi olan bir konuyu ele alan grevi, örgütlenme hakkı çerçevesinde ve bu hakla ilişkili olarak da grev hakkının bir konusu olarak değerlendirmektedir.⁵⁵

3. Uluslararası Adalet Divanına Yöneltilen Soru: Grev Hakkı 87 sayılı ILO Sözleşmesi Kapsamında Korunmakta Mıdır?

ILO denetim organlarının grev hakkını ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesi kapsamında değerlendirmesi, ILO'nun üçlü sistemi (işçi, işveren ve devlet temsilciliği) içinde işveren tarafının itirazlarına sebep olmaktadır.⁵⁶ Öyle ki 2012 yılında üç tarafın oy vermesi ile denetim organlarının liste usulü şikayetleri incelediği toplantıda denetim organlarının grev hakkına ilişkin görüşlerine karşı tepki olarak işveren tarafı toplantıyı terk etmiş ve denetim sisteminin tıkanmasına sebep olmuştur.⁵⁷ O dönemde bir kriz olarak nitelenen bu olayın üzerinden on yılı aşkın zaman geçse de tartışma son bulmamıştır.⁵⁸ Bunun üzerine ILO yönetim organı Kasım 2023'te Uluslararası Adalet Divanı'na grev hakkının 87 sayılı ILO Sözleşmesi kapsamında korunup korunmadığı konusunda görüş bildirmesi için talepte bulunmuştur.⁵⁹ Uluslararası Adalet Divanı, 6-8 Kasım 2025 tarihleri arasında toplam yirmi ülke ve beş uluslararası organizasyonun katılımı ile tarafların görüşlerini dinlemiştir ve duruşmalar tamamlanmıştır.

Divan'da bildirilen görüşler şu şekilde özetlenebilir:⁶⁰

54 295th Report, Case No. 1793, para. 603.

55 281st Report, Case No. 1569, para. 143(4); 238th Report, Case No. 1309.

56 Vogt ve diğerleri (n 36) 185.

57 Desirée LeClercq, 'The ILO's Right to Strike: Distinguishing Non-Binding Principles from Binding Conventions at the ICJ' (*EJIL: Talk!*, 20 October 2025) <<https://www.ejiltalk.org/the-ilos-right-to-strike-distinguishing-non-binding-principles-from-binding-conventions-at-the-icj/>>, (erişim tarihi: 5 Mart 2026); Claire La Hovary, 'Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers' Group's 2012 Challenge to the Right to Strike' (2013) 42, *Industrial Law Journal*, s. 338.\\uc0\\u8216{}Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers\\uc0\\u8217{} Group\\uc0\\u8217{}s 2012 Challenge to the Right to Strike\\uc0\\u8217{} (2013

58 Sevdâ Köse, 'ILO'da "Grev Krizi" ve Uluslararası Adalet Divanı Süreci' (2024) 3 *Çalışma ve Toplum* 927, s. 927.

59 Sürece ilişkin, <https://www.icj-cij.org/case/191/press-releases> (erişim tarihi: 6 Mart 2026).

60 Tarafların görüşleri, <https://www.icj-cij.org/case/191> (erişim tarihi: 6 Mart 2026).

İşçi tarafının savunmalarına ve grev hakkının varlığını destekleyen ülkelere ve organizasyonlara göre örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı birbirinden ayrı düşünülemez. Örgütlenme ile taraflar ekonomik ve sosyal menfaatlerini savunabilecekleri ve bunları garanti altına alabilecekleri bir toplu pazarlık sürecine girmeyi hedeflemektedir. Toplu pazarlıkta menfaat çatışması yaşamaları, işveren tarafının uzlaşmadan kaçınması halinde ise iş bırakma suretiyle işveren üzerinde ekonomik baskı yaratarak işvereni uzlaşmaya ikna etmek, bu sürecin en önemli araçlarından biridir. Dolayısıyla grev, toplu pazarlığın önemli bir unsurudur. Öğretide ve yargı kararlarında da sıkça dile getirildiği gibi “*Grevsiz toplu pazarlık, topluca yalvarmadan başka bir şey değildir.*”⁶¹ ILO Sözleşmelerin ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasında Uzman Komite (CEACR) grev hakkını 1950’li yıllardan bu yana sistematik olarak kabul etmekte ve bunu, 87 sayılı Sözleşme’nin, sendikaların özgürce faaliyetlerini belirleme haklarını düzenleyen 3. ve 10. maddesine dayandırmaktadır. Komite, Sözleşme’yi ILO Anayasası ve 1998 tarihli Deklarasyonunda ILO’nun temel prensiplerinden biri olarak kabul edilen toplu pazarlığın güçlendirilmesi hedefi ile birlikte yorumlamaktadır.

Buna karşılık işveren tarafı, ILO 87 sayılı Sözleşme’de açık bir biçimde grev hakkının düzenlenmediğini, bu hakkın Sözleşme’de korunan toplu eylem hakkının yalnızca bir türevi olup ve bağlayıcı da olmadığını savunmaktadır. Ayrıca 87 sayılı Sözleşme düzenlenirken imzacı ülkelerin grev hakkının Sözleşme kapsamında olduğuna dair açık bir irade, kabul veya beyanları bulunmamakta ve dolayısıyla Sözleşme’nin 1989 tarihli bağlayıcı olmayan Deklarasyon ile birlikte yorumlanarak tarafların iradesine aykırı biçimde Sözleşme’den tarafları bağlayan bir grev hakkı çıkarımında bulunulması, ILO’nun üçlü temsil sistemine (*tripartite constitutional process*) aykırıdır.

4. Divan Kararı: Grev Hakkı, 87 sayılı Sözleşme kapsamındadır.

Divan, 87 sayılı Sözleşme’nin grev hakkını kapsamına alıp almadığı sorusunu,

61 Waas (n 6), s. 11; benzer şekilde, bkz. Mesut Gülmez, ‘Sendikal Hakların Bölünmezliği: Toplu Sözleşmesiz Ve Grevsiz Sendika Hakkı, Özünden Yoksundur.’ (2010) 3 Çalışma ve Toplum, s. 9; AİHM, 14.12.2023, Humpert ve diğerleri/Almanya, Başvuru Num. 59433/18, 59477/18, 59481/18 ve 59494/18, atıf: Alman Federal İş Mahkemesi (BAG), 10.6.1980-1 AZR 822/79 tarih ve sayılı kararı.

Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi md. 31 ve 32’de yer alan geleneksel yorum kurallarına göre değerlendirmiş ve grevin 87 sayılı Sözleşme kapsamında korunduğu sonucuna varmıştır.⁶²

Viyana Sözleşmesi md. 31 şu şekildedir:

“1. Bir antlaşma, bağlamı içinde ve amacına ve hedefine göre antlaşma hükümlerine verilecek olağan anlam doğrultusunda iyi niyetle yorumlanmalıdır.

2. Bir antlaşmanın yorumlanmasında dikkate alınacak bağlam, önsöz ve ekler dahil olmak üzere metnin yanı sıra aşağıdakileri de içerir:

(a) antlaşmanın imzalanmasıyla bağlantılı olarak tüm taraflar arasında yapılan, antlaşmayla ilgili her türlü anlaşma;

(b) antlaşmanın imzalanmasıyla bağlantılı olarak bir veya daha fazla tarafça hazırlanan ve diğer taraflarca antlaşmayla ilgili bir belge olarak kabul edilen her türlü belge.

3. Bağlamla birlikte aşağıdakiler de dikkate alınır:

(a) Antlaşmanın yorumlanması veya hükümlerinin uygulanması konusunda taraflar arasında sonradan yapılan her türlü anlaşma;

(b) Antlaşmanın yorumlanması konusunda tarafların mutabakatını ortaya koyan, antlaşmanın uygulanmasına ilişkin sonradan ortaya çıkan her türlü uygulama;

(c) Taraflar arasındaki ilişkilerde uygulanabilir olan her türlü ilgili uluslararası hukuk kuralı

4. Tarafların böyle bir niyet taşıdığı tespit edilirse, bir terime özel bir anlam verilir.”

Viyana Sözleşmesi md. 32 ise yardımcı yorum araçlarını düzenlemektedir. Buna göre “md. 31’in uygulanmasından ortaya çıkan anlamı teyit etmek veya md. 31’e göre yapılan yorumun:

(a) anlamı belirsiz veya muğlak bıraktığı durumlarda; ya da

(b) açıkça mantıksız veya makul olmayan bir sonuca yol açtığı durumlarda,

62 Görüş metni (n 10), para. 139.

anlamı belirlemek amacıyla, antlaşmanın hazırlık çalışmaları ve imzalanma koşulları da dahil olmak üzere yardımcı yorumlama araçlarına başvurulabilir.”

a) 87 sayılı Sözleşme’nin Amacı ve Ruhü

Divan öncelikle, Viyana Sözleşmesi md. 31/1’e göre sözleşme maddelerinin, sözleşmenin amacı ve bağlamı doğrultusunda yorumlanması gerektiğine ve sözleşmede bir ifadenin açıkça bulunmamasının o ifadenin sözleşme kapsamı dışında bırakıldığı anlamını her zaman taşımadığına işaret etmektedir. Dolayısıyla 87 sayılı ILO Sözleşmesi’nde “grev hakkı” ifadesinin yer almaması da grevin bu Sözleşme kapsamı dışında bırakıldığı anlamına gelmemektedir.⁶³ Divan, aksi yorum halinde Sözleşme’de açıkça ifade edilmeyen örgütlenme hakkına dahil ve ülke uygulamalarında da yer alan birçok hakkın Sözleşme’nin amacı ve ruhuna aykırı biçimde kapsam dışı bırakılabileceğine işaret etmektedir.

87 sayılı Sözleşme’nin 2. ve 3. maddeleri, birlikte değerlendirildiğine bunların, işçi ve işveren örgütlerinin örgütlenme hakkını nasıl kullanabileceklerini ifade ettiği anlaşılmaktadır.⁶⁴ Bu kapsamda korunan yalnızca iç müzakereleri, tüzük ve kuralların kabulünü ve temsilcilerin seçilmesini değil, aynı zamanda işçi ve işveren örgütlerinin idareleriyle ilgili konularda karar alabilmelerini ve hem iç organizasyonda hem de dışarda yürütülecek faaliyetler ile hazırlanacak ve uygulanacak programlar konusunda karar verebilmelerini sağlayan daha geniş yetkililerdir. Örgütten kasıt da Sözleşme’nin 10. maddesine göre, “işçilerin veya işverenlerin çıkarlarını geliştirmek ve savunmak amacıyla kurulmuş herhangi bir işçi veya işveren örgütü”dür. Bu bağlamda Divan, bu üç hükmü iyi niyetle ve genel anlamları doğrultusunda bir bütün olarak değerlendirdiğinde, 87 sayılı Sözleşme kapsamında işçilerin ve işverenlerin, kendi çıkarlarını geliştirmek ve savunmak amacıyla örgütler kurma ve bunlara üye olma hakkına sahip oldukları ve bu amaca ulaşmak için faaliyetlerini ve programlarını düzenleme hakkına da sahip oldukları sonucuna varmıştır.⁶⁵

87 sayılı Sözleşme 2 ve 3. maddelerinde geçen “faaliyetler” ve “programlar” ifadelerinden anlaşılan, örgütün genel olarak bir sonuca ulaşmak için yürüttüğü

63 Görüş metni (n 10), para. 68.

64 Görüş metni (n 10), para. 69.

65 Görüş metni (n 10), para. 69, 70.

planlı eylemler ile bu eylemler dizini ifade eden programlardır. Bu bağlamda belli bir talebi icraya koymak veya bir karara ya da uygulamaya direnmek veya bir aykırılığı dile getirmeyi ifade etmek amacıyla bir grup çalışanın bir araya gelerek iş bırakma eylemi olarak bilinen grev, Sözleşme'nin 2. ve 3. maddelerinde kastedilen bir "faaliyet" kapsamındadır.⁶⁶

Divan son olarak, grev hakkının 87 sayılı Sözleşme'nin amacını ifade eden ve çalışma koşullarını iyileştirmek ve sürdürülebilir ilerleme sağlamak için bir araç olarak güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün inkişafı için önemli bir araç olduğunun altını çizmektedir.⁶⁷ Örgütlenme özgürlüğü, işçi örgütlerinin, grev hakkının kullanılması da dahil olmak üzere, üyelerinin çıkarlarını ilerletmek ve savunmak için toplu eylemlerde bulunmalarını kolaylaştırmada önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle de grev hakkının korunması, 87 sayılı Sözleşme'nin amaç ve hedefiyle uyum içindedir.⁶⁸

b) Tarafların 87 sayılı Sözleşme'ye İlişkin Müteakip Uygulaması (Subsequent Practice) ve Sistemik Entegrasyon

Divan, Sözleşme'nin amacı ve ruhunun yanında Viyana Sözleşmesi md.31/3 (b) bendine göre 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin taraflarca imzalanmasından sonra Sözleşme'nin uygulanmasına ilişkin oluşan bir ortak anlayışının bulunup bulunmadığını incelemektedir.⁶⁹ Sonradan oluşan bu uygulama (*subsequent practice*), bir antlaşmanın imzalanmasından sonra taraflarca sergilenen, antlaşmanın yorumuna ilişkin karşılıklı bir mutabakatı ortaya koyan tutarlı, uyumlu ve yaygın davranış biçimlerini ifade etmektedir.⁷⁰ Somut olayda Divan, Sözleşme'ye taraf ülkelerin grev hakkı konusunda sonradan gelişen bir uygulama konusunda mutabakatının bulunmadığını tespit etmiştir.⁷¹ Divan bu tespitini, ILO denetim organlarının grev hakkı lehine görüş bildirirken bir dizi üye devletin buna açıkça karşı durmaları ile temellendirmektedir.⁷²

66 Görüş metni (n 10), para. 70.

67 Görüş metni (n 10), para. 72 vd.

68 Görüş metni (n 10), para. 74.

69 Görüş metni (n 10), para. 75.

70 Görüş metni (n 10), para. 76.

71 Görüş metni (n 10), para. 89.

72 Görüş metni (n 10), para. 87.

Divan Sözleşme’yi yorumlarken son olarak, Viyana Sözleşmesi md. 31/3 (c) bendi gereği “ taraflar arasındaki ilişkilerde geçerli olan her türlü ilgili uluslararası hukuk kuralı”nı dikkate almak durumundadır.⁷³ Öğretide ‘*sistemik entegrasyon*’ olarak bilinen bu uygulama sonucunda Divan, 1966 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi md. 8 ile Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi md.22’de grev hakkıyla ilgili uluslararası hukuk kurallarının bulunduğunu tespit etmiştir.⁷⁴ Ancak 87 sayılı Sözleşme’ye taraf devletlerin büyük çoğunluğu bu sözleşmelere de taraf olsa da tamamı taraf değildir. Buna rağmen Divan, anılan uluslararası sözleşmeleri dikkate almıştır ve bunu şu şekilde gerekçelendirmektedir:⁷⁵ 87 sayılı ILO Sözleşmesi’ne taraf olup anılan uluslararası sözleşmelere taraf olmayan ülkelerin grev hakkı konusundaki uygulamaları, bu uluslararası sözleşmelerdeki tutumla genel olarak uyumludur. Ayrıca bu uluslararası sözleşmelerin tarafları, bu sözleşmeler kapsamında düzenlenen grev hakkına ilişkin herhangi bir çekince koymamış veya önemli bir itirazda bulunmamıştır. Bu nedenle söz konusu uluslararası anlaşmalar “*sistemik entegrasyon*” kapsamında ülkelerin grev konusunda bir ortak anlayışını ifade etmektedir.⁷⁶

Kısacası Divan, 1966 tarihli grev hakkını düzenleyen uluslararası sözleşmeleri, 87 sayılı ILO Sözleşmesi’nin yorumunda dikkate almak için, 87 sayılı Sözleşme’ye taraf tüm devletlerin 1966 tarihli uluslararası sözleşmeleri de onaylamış olmasını şart görmemektedir. Divan bu tutumuyla, AİHM’nin 2008 tarihli Demir Baykara kararında olduğu gibi Türkiye’nin açıkça çekince koymuş olduğu Avrupa Sosyal Şartı’nın 6. maddesini dikkate alarak grev hakkını, örgütlenme hakkının bir unsuru olarak görmesi ile benzer bir tutum sergilemiştir.

c) Ek Yorum Araçları: Sözleşme’nin Hazırlık Süreci, ILO Denetim Organları Görüşü ile Diğer Bölgesel Sözleşme ve İçtihatlar

Divan, görüşünü Viyana Sözleşmesi md.31’deki yorum prensibi doğrultusunda şekillenmekle birlikte vardığı sonucu teyit etmek amacıyla aynı Sözleşme’nin

73 Görüş metni (n 10), para. 90.

74 Görüş metni (n 10), para. 91.

75 Görüş metni (n 10), para. 94 vd.

76 Görüş metni (n 10), para. 96, 98.

32.maddesi gereği bazı ek yorum araçlarına da başvurmaktadır.⁷⁷ Bu bağlamda Divan öncelikle tarihsel yorum metotlarından biri olan 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin hazırlık aşamasındaki iradeyi (*travaux préparatoires*) de yorumlamaya çalışmış ve bu iradenin açık biçimde ortaya konulmadığını tespit etmiştir.⁷⁸ Buna göre grev hakkı, Sözleşme hazırlık sürecinde yalnızca kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin olarak tartışma konusu olmuş ancak Sözleşme'de kendine yer bulmamıştır.⁷⁹ Dolayısıyla Sözleşme hazırlık süreci taraf iradesinin belirlenmesinde yardımcı olamamaktadır (*inconclusive result*).⁸⁰ Buna karşılık, ILO denetim organlarının grev hakkı konusundaki olumlu uygulama ve görüşleri, Divan'ın görüşünü teyit eder niteliktedir.⁸¹ Divan kararını ILO'nun denetim organlarının görüşleri doğrultusunda şekillendirmekle yükümlü olmadığını vurgulamıştır.⁸² Ancak aynı zamanda Divan, ILO denetim organlarının yıllardır grev hakkını 87 sayılı ILO Sözleşmesi kapsamında gördüklerini ve bunların uygulama ve görüşlerine “büyük ağırlık” verilmesi gerektiğini ifade etmiştir.⁸³

Son olarak Divan, incelemiş olduğu ve çoğunluğu yine 87 sayılı Sözleşme'ye taraf ülkeleri bağlayan, Inter-Amerikan, Avrupa, Arap ve Afrika'daki bölgesel insan hakları sözleşmeleri ve yargı içtihatlarında da grev hakkının korunmasının örgütlenme özgürlüğünün korunması kapsamında değerlendirildiğini tespit etmiştir.⁸⁴

d) Karşı Oy Kullanan Hakimlerin Metodolojiye İlişkin Eleştirileri

Divan'da yapılan oylamada karşı oy kullanan hakimlerin gerekçeleri varılan sonuçtan ziyade Divan'ın başvurmuş olduğu yorum yöntemlerine, yani metodolojiye ilişkindir. Buna göre Divan, 87 sayılı Sözleşme'yi yorumlarken uluslararası sözleşmelerin yorumlanmasına ilişkin geleneksel yorum metotlarında hatalar yapmıştır. Başlıca hatalar şu şekilde özetlenebilir: Sözleşme'nin yorumunda Sözleşme'ye taraf ülkelerin (grev hakkını Sözleşme'ye dahil etmeme) iradesinin

77 Görüş metni (n 10), para. 100.
78 Görüş metni (n 10), para. 104.
79 Görüş metni (n 10), para. 110.
80 Görüş metni (n 10), para. 111.
81 Görüş metni (n 10), para. 119.
82 Görüş metni (n 10), para. 117.
83 Görüş metni (n 10), para. 118.
84 Görüş metni (n 10), para. 120 vd.

dikkate alınmaması, Sözleşme’ye taraf tüm devletleri bağlamayan uluslararası anlaşmaların düzenlemelerine başvurulması ve bağlayıcı olmadığı halde ILO denetim organlarının görüşlerine – Divan’ın ifadesiyle “büyük ağırlık” – “*great weight*” verilmesi.

Çalışmada karşı oy kullanan hakimlerin metodolojiye ilişkin eleştirilerine yer verilmesi, kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin olarak şu açıdan önemlidir: Aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere Divan, 87 sayılı Sözleşme kapsamında yalnızca grev hakkının varlığını kabul etmiştir. Bunun ötesinde bu hakkın kişi veya konu bakımından kapsamı üzerine herhangi bir yorum yapmamıştır. Yani Divan görüşünden yola çıkılarak doğrudan “Kamu görevlilerinin grev hakkı, 87 sayılı Sözleşme kapsamında tanınmıştır.” gibi bir çıkarıma varmak isabetli olmayacaktır. Ayrıca böyle bir çıkarıma karşı, 87 sayılı Sözleşme kapsamında grev hakkının genel olarak varlığının kabul edilmesine ilişkin getirilen metodolojik eleştiriler, daha sert ve daha makul biçimde ileri sürülebilir. Buna karşılık söz konusu eleştirilerin yerindeliliğinin tartışılması gerekmektedir.⁸⁵

(1) Sözleşme’nin Yorumunda Taraf İradesinin Gözardı Edilmesi

Karşı oy kullanan yargıçların büyük çoğunluğunun eleştirisi, Divan’ın 87 sayılı Sözleşme’yi yorumlarken, Sözleşme’ye taraf ülkelerin iradesini usûle uygun şekilde dikkate almamış olmasıdır. Örneğin Divan’ın ulaştığı sonuca da açıkça katılmadığını ifade eden yargıçlardan *Tomka*’ya göre, uluslararası sözleşmelerin yorumlanmasında kural olan sözleşme metninin esas alınmasıdır.⁸⁶ Teleolojik yorum, Viyana Sözleşmesi md. 31/3 b bendi ve md. 32 kapsamında başvurulabilecek sonradan oluşan ortak uygulama ve ek yorum araçları ikincil niteliktedir. Divan bu ikincil nitelikteki yorum araçlarını, taraf iradelerini dolanmak için kullanmış ve ülkelerin 87 sayılı Sözleşme’ye dahil etmediği bir hakkı zımnen tesis etmiştir. Örneğin ek yorum aracı olarak kullanılan Sözleşme’nin hazırlık sürecindeki bilgi ve belgelerden tarafların iradesinin belirsizliğini tespit etmiş ve bunu da tarafların “grev hakkını kabulü” şeklinde yorumlamıştır.⁸⁷ Yargıç *Tomka*, Sözleşme’nin hazırlık

⁸⁵ Bkz. ayrıntılı, C, 5, b).

⁸⁶ Bkz. dissenting opinion of Judge *Tomka*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20260521-adv-01-03-en.pdf>, para. 2 vd. (erişim tarihi: 16 Haziran 2026).

⁸⁷ *Tomka* (n 86), para. 23 vd.

sürecinde tarafların grev hakkından bahsedip bunu metne almamasından “irade- nin belirsizliği” sonucu çıkarmak yerine tarafların bilinçli olarak Sözleşme’ye dahil etmediği sonucuna varılabileceğine işaret etmektedir. Buna göre 87 sayılı Sözleşme ile sendika temsilcileri ve devletler, grev eylemine ilişkin uluslararası bir güvence oluşturmaya değil, örgütlenme özgürlüğünü devletin müdahalesine karşı korumayı hedeflemişlerdir. Yargıç *Tomka*’ya göre 87 sayılı Sözleşme’de grev hakkının yer almaması, kasıtsız bir ihmalden ziyade bilinçli bir tercihi yansıtmaktadır. Benzer eleştiriler Yargıç *Xue* tarafından da dile getirilmiştir.⁸⁸ Buna göre taraf iradesi grev hakkının Sözleşme kapsamı dışında bırakmaya yöneliktir. Aksi, ILO’nun üçlü anayasal sürecinin işleyişine aykırılık teşkil etmektedir.⁸⁹ Yargıç, üye devlet- lerin 87 sayılı ILO Sözleşmesi ile yalnızca örgütlenme hakkına karşı müdahalede bulunmamayı taahhüt ettiklerini, bu hak kapsamında çalışanların hangi tür faa- liyetleri yürütebileceği konusunun ise (şimdilik) ancak ulusal düzeyde yapılacak düzenlemelerin konusu olabileceğini savunmaktadır.⁹⁰

(2) Yorumda Sözleşme’ye Taraf Tüm Devletleri Bağlamayan Sözleşmelere Başvurulması

Karşı oy kullanan yargıçlardan bazıları, Divan’ın 87 sayılı ILO Sözleşme’sine taraf tüm devletleri bağlamayan uluslararası sözleşmelerin Viyana Sözleşmesi md. 31/3 c bendi kapsamında yorum aracı olarak kullanılmasını usule aykırı bulmaktadır.⁹¹ Buna göre örneğin başvurulmuş uluslararası sözleşmelerden Eko- nomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme gerçekten de grev hakkını korumakta, ancak bu sözleşme 87 sayılı ILO Sözleşmesi’ni imzalay- an tüm devletlerce onaylanmamıştır. Divan, bunun farkında ancak çoğunluğun onayladığını tespit ettiği için grev hakkı konusunda imzacı ülkelerin “ortak anlayış/kabul”ü bulunduğu sonucuna varmıştır.⁹² Yargıç *Bhandari* ise, Viyana Sözleşmesi md. 31/3 c bendi kapsamında bir uluslararası sözleşmenin yorum aracı olarak kullanılması için yorumlanacak sözleşmenin tüm taraflarının bu

88 Bkz. Dissenting opinion of Judge *Xue*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20260521-adv-01-05-enc.pdf> (erişim tarihi: 16 Haziran 2026).

89 *Xue* (n 88), para. 4 vd.

90 *Xue* (n 88), para. 21 vd.

91 *Xue* (n 88), para. 26; *Tomka* (n 86), para. 65.

92 Bkz. C, 4, b).

uluslararası sözleşmeye de taraf olmasının gerekmediğini ve dolayısıyla Divan'ın bu sözleşmelere başvurmasının usule uygun olduğunu kabul etmektedir.⁹³ Ancak yargıca göre bu yorum aracı ikincil niteliktedir ve tarafların iradesinin önüne geçecek bir sonuca sebebiyet vermemesi gerekmektedir.⁹⁴ Yani çoğunluğun yorum aracı olarak başvurulmuş uluslararası sözleşmeye ilişkin uygulamalarından 87 sayılı ILO Sözleşmesi'ne taraf tüm devletleri bağlayıcı bir ortak uygulama “*sistemik entegrasyon*” kabul edilemez. Yargıç *Abraham* da benzer şekilde, bir ülkenin bir uluslararası bir sözleşmede (kast edilen, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme) grev hakkını kabul etmesinin veya buna itiraz etmesinin her zaman, aynı hakkı başka bir sözleşmede (87 sayılı ILO) de kabul ettiği anlamına gelmediğini savunmaktadır.⁹⁵

(3) ILO Denetim Organlarının Görüşlerine “Büyük Ağırlık” Verilmesi

Divan'ın görüşüne, en sert eleştirileri ifade edenlerden Yargıç *Tomka*, ILO denetim organlarının görüşlerinin on yıllar boyunca geçirdiği evrim geçirdiğini, bunların ilk açıklamalarında grev hakkının 87 sayılı Sözleşme kapsamında görülmediğini ve grev hakkının kabulünün ancak zaman içinde kademeli olarak ortaya denetim organlarının raporlarında ortaya çıktığını ifade etmektedir.⁹⁶ Yargıca göre, bu organların uzmanlığı ve Sözleşme'nin uygulanmasına katkıları önemlidir, ancak denetim organlarının Sözleşme'yi yorum yetkisi olmadığı gibi bu yorumlarına da imzacı devletler tarafından defalarca itiraz edilmiştir. Bu nedenle, bağımsız yargı denetimi olmaksızın denetim organlarının görüşlerine belirleyici bir ağırlık verilmemesi gerekmektedir.⁹⁷ Yargıç *Xue* da aynı şekilde Divan'ın bu organların 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin düzenlemelerini zamana ve şartlara göre yorumlama yetkisine sahip olup olmadığını tartışmadan bu organların görüşlerine “*büyük ağırlık*” vermesi isabetsizdir.⁹⁸

93 Bkz. Declaration of Judge *Bhandari*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20260521-adv-01-06-en.pdf> (erişim tarihi: 16 Haziran 2026).

94 *Bhandari* (n 93) para. 7 vd.

95 Bkz. Opinion dissidente de Judge *Abraham*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20260521-adv-01-04-fr.pdf>, para. 13 vd. (erişim tarihi: 16 Haziran 2026).

96 *Tomka* (n 86), para. 57.

97 *Tomka* (n 86), para. 61.

98 *Xue* (n 88), para. 64.

5. Divan Görüşünün Değerlendirilmesi

a) Görüşün Hukuki Niteliği ve İç Hukuka Etkisi

Uluslararası Adalet Divanı'nın görüşleri, yorumlanan sözleşmelere taraf ülkeleri bağlayıcı bir mahkeme kararı değildir.⁹⁹ Ancak bu görüş, ILO organlarının 87 sayılı Sözleşme'nin uygulanmasında artık grev hakkının varlığı yönünde üye devletlere ve işveren tarafına karşı güçlü bir hukuki dayanak teşkil etmektedir. Bu uygulama da dolaylı olarak tarafların iç hukukunda grev hakkının varlığına karşı uygulama ve düzenlemelerden vazgeçilmesine sebebiyet verebilecektir. Ayrıca, Divan'ın görüşünün başkaca bölgesel mahkemelerce, örneğin AİHM tarafından da dikkate alınabileceği düşünüldüğünde ve AİHM'nin grev hakkını kısıtladığı gerekçesiyle dava edilen ülkeye yaptırım uygulayabilecek olması Divan'ın görüşüne suni biçimde bir bağlayıcılık sağlayacaktır. Bunun bir örneği, hali hazırda AİHM'nin Demir Baykara kararında mahkemenin ülkemiz için bağlayıcı olmayan bir uluslararası sözleşmeye başvurmasıyla müşahade edilmiştir.¹⁰⁰

Divan'ın 87 sayılı ILO Sözleşmesi kapsamında grev hakkının korunduğuna ilişkin görüşü, uluslararası sözleşmeler hukukunda, hukuk düzenin bütünlüğü ve öngörülebilirliğine ilişkin sorunlara sebebiyet verebilir. Nitekim, Sözleşme'ye taraf ülkeler, Sözleşme'de kararlaştırılmadıkları bir haktan artık sorumlu tutulabileceklerdir. Bu durum ülkelerin uluslararası sözleşmelerden doğabilecek sorumluluklarına ilişkin öngörülebilirliği zedeleyebilecek niteliktedir. Bu, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde ülkelerin çalışanların sosyal hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin sözleşmelerden uzak durmasına sebebiyet verebilir.

Öte yandan, yapılan uluslararası anlaşmaların, zamana ve şartlara göre yorumlanması da geleneksel olarak mahkemelerin başvurduğu yöntemdir. Örneğin, yapay zeka, teknoloji, pandemi ve benzeri toplumsal ve ekonomik gelişmeler ışığında çalışma şartlarının yeniden düzenlenmesi veya yorumlanması gerekmektedir ki nitekim bu hem işçi hem de işveren açısından önem arz etmektedir. Ancak bu şekilde bir hukuk sistemi gelişebilir.

Divan'a düşen görev, bu iki menfaat arasında, yani Sözleşme'nin taraflarının

99 Bkz. Birleşmiş Milletler Şartı, md. 94/1.

100 Bkz. Kararın ulusal mahkemelerce dikkate alınması, B.

Sözleşme'nin içeriğinin korunmasına dair menfaati ile Sözleşme içeriğinin zamanın gereklerine ve uluslararası çalışma hukukunun ulaştığı asgari standartlara göre yorumlanmasındaki hukuki menfaat arasında adil bir denge kurmaktır. Kanaatimizce Divan, bu dengeyi kurmuştur. Nitekim, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı, ILO'nun temel aldığı amaç ve prensiplerinden biridir. Bu prensipler üzerinde anlaşmış olan üye devletlerin, imzalamış oldukları ILO sözleşmelerinin bu prensipler doğrultusunda ve grev hakkının toplumsal gelişmeler ve gereklilikler ışığında değerlendirilmesine de rıza göstermeleri beklenir. Karşı oy kullanan yargıçların hedef aldığı ILO Denetim organlarının görüşleri, 87 sayılı Sözleşme'nin tam da bu gereklilikler ışığında yorumlanmasına hizmet etmektedir. Divan'ın, denetim organlarının görüşlerine verdiği önemin büyüklüğünü, organların bu fonksiyonuna ilişkin tatmin edici açıklamalarla temellendirememiş olması sadece bir talihsizliktir.

b) Görüşün Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı İçin Önemi

(1) Kamu Görevlilerinin Grev Hakkından Yoksunluğunun Uluslararası Kaynaklı Gerekçesinin Bertaraf Edilmiş Olması

Divan görüşü ile grevin, örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir unsuru olduğuna ilişkin geliştirilmiş olan içtihat, uluslararası platformda teyit edilmiştir. Öyle ki bu görüş ile grev hakkının korunması, bir uluslararası teamül hukuku haline gelebilir. Yargıçlardan *Cleveland* bunu şu sözlerle ifadesi etmektedir: “*grev hakkının çok sayıda birbiriyle örtüşen uluslararası ve bölgesel belgelerin yanı sıra ikili ve ticaret anlaşmalarında da geniş çapta tanınması, en az 97 ülkede grev hakkının anayasal olarak korunması ve 150'den fazla ülkede ise yasal olarak korunması göz önüne alındığında, grev hakkının korunmasının uluslararası 'teamül hukukunun bir ilkesi' olduğu konusunda ikna edici bir argüman ortaya konulabilir.*”¹⁰¹

Bunun ülkemiz hukukundaki önemi ise öncelikle, ülkemizde kamu görevlilerinin grev hakkından yoksunluğunun gerekçesi olarak, bu hakkın uluslararası hukuk düzenlemelerince korunmadığının artık ileri sürülemeyecek olmasıdır. Sendikacılık açısından da kamu görevlilerinin grev hakkı daha güçlü bir biçimde uluslararası

101 Bkz. Declaration of Judge Cleveland, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20260521-adv-01-09-en.pdf>, para. 19, (erişim tarihi: 16 Haziran 2026).

hukuk kurallarına dayanılarak savunulabilir. Yukarıda ele alındığı gibi Divan görüşü her ne kadar bağlayıcı bir mahkeme kararı olmasa da bu görüşün, ILO denetim organlarının uzun yıllardır 87 sayılı Sözleşme'nin grev hakkını kapsadığına ilişkin yorum ve uygulamasını teyit etmesi sonucu, dolaylı olarak ülkemizde grev hakkının yorumlanmasını etkileyecektir.

(2) Kamu Görevlilerinin Grev Hakkına Karşı Metodolojik Sınırlar

İşçiler açısından Divan görüşü, tartışmasız olumludur. Divan'ın görüşünden sonra artık 87 sayılı ILO Sözleşmesi kapsamında işçilerin grev hakkına sahip olduğu kuşkuyla yer vermeyecek şekilde kabul edilebilir. Görüşün kamu görevlileri için bu şekilde muhakkak bir sonuç doğuracağını söylemek için ise henüz erkendir. Bunun başlıca sebebi, Divan'ın görüşünün genel olarak 87 sayılı Sözleşme kapsamında grev hakkının da korunmasına ilişkin olup, bu hakkın kişi veya konu bakımından kapsamına ilişkin olmamasıdır. Yani hala kamu görevlileri açısından bu hakkın sınırlanması gerektiği iddia edilebilir.

Kamu görevlilerinin grev hakkına karşı argümanların metodolojik nitelikte argümanlar ileri sürülebilir. Bir diğer deyişle, işveren tarafı, işçilerin örgütlenme özgürlüğünü koruyan 87 sayılı Sözleşme kapsamında güvence altına alınan grev hakkına karşı ileri sürdükleri yöntemle dayalı eleştiriler (bunlar aynı zamanda karşı oy kullanan hakimlerin de ileri sürdüğü eleştiriler) toplu pazarlık hakkını koruyan 98 sayılı ve kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına ilişkin 151 sayılı Sözleşmeler için evleviyetle ileri sürülebilecektir. Örneğin, 87 sayılı Sözleşme'yi yorumlarken Divan, ülkelerin diğer başkaca uluslararası sözleşmelerdeki taahhütlerini dikkate almış ve grev hakkının korunduğuna dair bir “ortak anlayış” tespit etmiştir. Bu da grev hakkının Sözleşme kapsamında olduğuna dair Divan'a önemli bir ipucu sağlamıştır. Buna karşılık bu hakkın kişi bakımından kapsamına kamu görevlilerinin girip girmediği sorusuna ilişkin dünya genelinde böyle bir ortak uygulama bulmak daha güç olabilir. Nitekim Avrupa dahil bir çok bölgesel düzlemde kamu görevlilerinin grev hakkı ya yasaklanmış ya da önemli sınırlamalara tabi tutulmuştur.

Ancak tüm bu yöntemle ilişkin eleştirilere rağmen, gelecekte Divan'ın kendisine sorulabilecek bir “87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmeler birlikte değerlendirildiğinde kamu

görevlilerinin grev hakkı korunmakta mıdır?” sorusuna olumlu yanıt vermesi kuvvetle muhtemel görünmektedir. Divan, 87 sayılı Sözleşme’nin grev hakkıyla ilişkisi kurulabilecek yoruma açık 2, 3 ve 10. maddelerini bu bakış açısıyla yorumlamış ve grev hakkının varlığını kabul etmiştir. Aynı şekilde 98 ve 151 sayılı Sözleşmelerin (bu çalışmada da işaret edildiği üzere¹⁰²) yoruma açık maddelerini kamu görevlilerinin grev hakkı lehine yorumlayabilecektir. Divan’ın böyle bir görüş bildirmesi, uluslararası hukuka dayanarak grev hakkının yorumlanmasına ilişkin getirdiği geniş bakış açısını gelecekte de sürdürmesi halinde işten bile değildir. ILO’nun kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin geliştirmiş olduğu olumlu görüşleri de Divan’ın 87 sayılı Sözleşme kapsamında grev hakkının varlığını kabul etmesiyle işveren tarafına karşı yine daha güçlü biçimde savunulabilecektir. Bu da Divan’ın kamu görevlilerinin grev hakkının korunmasına ilişkin soruyu cevaplarken, görüşlerine önem vermiş olduğu ILO denetim organlarının uygulamalarını teyit edici ek yorum aracı olarak kullanmasını kolaylaştıracaktır.

D. GREV HAKKINA GETİRİLEBİLECEK SINIRLAMALAR

Divan’ın görüşü ve bunun gelecekte kamu görevlilerinin grev hakkı üzerinde oluşturabileceği olumlu etki bir yana, hali hazırda ILO denetim organlarının görüşleri doğrultusunda incelendiğinde çalışanların grev hakkına getirilebilecek sınırlamaların oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Nitekim grev hakkı hem kişi bakımından hem de konu bakımından oldukça geniş yorumlanmaktadır. Buna göre hem işçi hem de kamu görevlisi grev hakkına sahiptir. Yalnızca salt çalışma şartlarına ilişkin hususlarda çıkan uyuşmazlık değil aynı zamanda siyasi iradeyi etkilemeye yönelik toplu eylemler de grevin konusunu teşkil edebilir. Kişi bakımından grev hakkının sınırını kamu görevlileri için devlet otoritesini kullanmaları halinde söz konusu olabilir.

Divan’ın grev hakkının olumlu bir görüş bildirmesi ile ve ILO denetim organlarının da kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin olumlu görüşlerinde istikrarlı olması halinde, kamu görevlilerinin devlet otoritesi kullananlar dışında önemli ve büyük bir kesiminin grev hakkını daha güçlü bir biçimde iddia edebilmeleri

102 Bkz. C, 1.

mümkün olacaktır. Bu kapsamda kişi bakımından sınırlamaların daraltılması ve yasal bir çerçevenin çizilmesi beklenebilir. Örneğin bu bağlamda polis ve kolluk kuvvetleri için bu güvencelerin kapsamı ulusal düzenlemelere bırakılmış olmasının bu kimselerin grev hakkından yoksun bırakılmasını gerektirmediği yönünde savunduğumuz görüş doğrultusunda kamu gücü ve devlet otoritesini kullanan kamu görevlileri dışındaki birçok kamu personelinin sendikal hak ve özgürlükleri bağlamında grev hakkını kullanabilmesi söz konusu olabilir. Kamu görevlilerinden belli kesimlerin grev hakkından yoksun bırakılması ayrıca kamu görevlilerinin hiç bir surette ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini savunamayacakları anlamına gelmemektedir. Bu araçlardan grev hakkından yoksun bırakılmaları halinde grevi ikâme edebilecek başka bir aracın kendilerine sunulması gerekmektedir.

Grevin uygulanabileceği hizmet kollarındaki sınırlamalara gelince burada da yukarıda anıldığı gibi hizmetin “zorunlu hizmet” olup olmadığına bakmak gerekmektedir. Bu hizmetin grev sebebiyle aksaması halinde halkın tümü veya bir bölümünün yaşamı, güvenliği ya da sağlığı için açık veya çok yakın bir tehlike ile karşılaşacak ise bu durumda grevin bu hizmet kolunda kısıtlanması mümkün olabilir. Ancak kanaatimizce burada da bu tür bir tehlike doğmayacak biçimde ve hizmetin ölçülü bir aksamaya uğramasına izin verecek sayıda çalışanın greve gitmesinin mümkün olması halinde, grevin bu sayıda çalışan tarafından başvurulabilecek bir uyuşmazlık çözüm yolu olabileceği göz ardı edilmemelidir. Nitekim hak kural, sınırlama ise istisnadır ve dar yorumlanması gerekmektedir.

SONUÇ

Çalışmadan çıkarılabilecek sonuçlar şu şekilde özetlenebilir: İlk olarak anayasamızda kamu görevlileri için açık biçimde grev hakkından söz edilmemesi, kamu görevlilerinin grev hakkından mahrum edilmesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Nitekim anayasada bu hak kamu görevlilerine açıkça yasaklanmış da değildir. Yasaklanması, uluslararası sözleşme ve mahkeme içtihatlarına da aykırı olur. AİHM, kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık haklarından topyekûn mahrum edilemeyeceğine ilgili ILO sözleşmelerini ve diğer birçok uluslararası sözleşmeleri esas alarak hükmetmiştir. Uluslararası Adalet Divanı da 21 Mayıs 2026 tarihli kararıyla açıkça 87 sayılı örgütlenme hakkına ilişkin ILO Sözleşmesi

kapsamında grev hakkının da korunduğunu kabul etmiştir. Divan'ın bu görüşünü uluslararası sözleşmelerin yorumlanmasına ilişkin geleneksel metotlara başvurarak geliştirmiştir. Sözleşme'de belirsiz olan taraf ülke iradesini Divan, Sözleşme'nin amacı, ruhu, taraf ülkelerin diğer uluslararası sözleşmelerde grev hakkına ilişkin taahhütleri ve ortak uygulamaları ile ILO denetim organlarının görüşleri ve bölgesel mahkemelerin içtihatlarına dayanarak yorumlamıştır. Buna göre grev hakkı, örgütlenme hakkının bir parçasıdır.

Uluslararası Adalet Divanı'nın görüşünden doğrudan kamu görevlilerinin grev hakkının kapsamlı biçimde korunduğuna yönelik bir çıkarımda bulunmak hukuk yöntemi açısından doğru değildir. Nitekim Divan, yalnızca 87 sayılı Sözleşme kapsamında grev hakkının varlığını kabul etmiş, bu hakkın kişi ve konu bakımından kapsamı üzerinde yorum yapmamıştır. Ancak Divanın grev hakkı konusundaki ilerici bakış açısı göz önünde bulundurulduğunda hali hazırdaki görüşü, kamu görevlilerinin grev hakkının varlığı için de kuvvetli bir biçimde savunulabilmesine imkan tanımaktadır. Divan'ın görüşünden sonra artık grev hakkının ilgili 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri kapsamında korunmasının şartları, yani kişi ve konu bakımından kapsamı ve sınırları hem ILO denetim organlarının uygulama ve görüşleri ile hem de uluslararası ve bölgesel hukuk düzenlemeleri ve yargı kararları ile şekillenecektir.

KAYNAKÇA

- Akyiğit E, *Bireysel İş Hukuku* (3. Baskı, Seçkin 2023)
- Beyoğlu CÜ, ‘Kamu Görevlileri Sendikacılığında Grev Hakkı’ (Memur-Sen 2024) Araştırma Raporu 17
- Çelik A, ‘Milli Güvenlik Gerekçeli Grev Ertelemeleri’ (2008) 3 Çalışma ve Toplum 87
- Dereli B, ‘Kamu Görevlileri Sendikacılığı, ile İlgili Başlıca Görüşler’ (2012) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 359
- Erdoğan C, *Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları* (Yetkin Yayınları 2022)
- Eyrenci ve diğerleri. *İş Hukuku* (11. Baskı, Beta Yayınları 2024)
- Gülmez M, ‘Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar’ (2005) 1 Çalışma ve Toplum 11
- , ‘Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar mı?’ (2008) 3 Çalışma ve Toplum 137
- , ‘Sendikal Hakların Bölünmezliği: „Toplu Sözleşmesiz Ve Grevsiz Sendika Hakkı, Özünden Yoksundur.”’ (2010) 3 Çalışma ve Toplum 9
- ITUC, ‘International Trade Union Confederation (ITUC) the Right to Strike and the ILO: The legal foundations’ (ITUC 2014) <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_final_brief_on_the_right_to_strike.pdf?15379/90669f743425587f-cd727a9459c6c276d9ec3592dc15c39552a869d0b703f397> accessed 5 March 2026
- Köse S, ‘ILO’da “Grev Krizi” ve Uluslararası Adalet Divanı Süreci’ (2024) 3 Çalışma ve Toplum 927
- Kutal M, ‘Hukukî Açından Lokavt’ (2011) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 159
- La Hovary C, ‘Showdown at the ILO? A Historical Perspective on the Employers’ Group’s 2012 Challenge to the Right to Strike’ (2013) 42 Industrial Law Journal 338

LeClercq D, ‘The ILO’s Right to Strike: Distinguishing Non-Binding Principles from Binding Conventions at the ICJ’ (*EJIL: Talk!*, 20 October 2025) <<https://www.ejiltalk.org/the-ilos-right-to-strike-distinguishing-non-binding-principles-from-binding-conventions-at-the-icj/>> accessed 29 December 2025

Novitz T, *International and European Protection of the Right to Strike: A Comparative Study of Standards Set by the International Labour Organization, the Council of Europe and the European Union* (Oxford University Press 2003)

Sayın KE ve Gümüş C, ‘Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı’ (2023) 5 Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 567

Sur M, ‘Siyasi Grev’ (2009) 4 Çalışma ve Toplum 11

—, ‘6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda Grev Hakkı’ (2012) 4 Sicil 163

Tunçomağ K ve Centel T, *İş Hukukunun Esasları* (10. Baskı, Beta 2022)

Ugan Çatalkaya D, ‘Demokratik ve Barışçıl Toplu Eylem Hakkının Kullanılması İş Sözleşmesini Fesih Nedeni Olabilir mi Sorusuna Yanıt Arayışı: Yargıtayın Zorlu Görevi’ (2023) 3 Çalışma ve Toplum 2069

Vogt J ve diğerleri (eds.), *The Right to Strike in International Law* (Hart 2020)

Waas B, ‘Strike as a Fundamental Right of the Workers and Its Risks of Conflicting with Other Fundamental Rights of the Citizens’ *XX World Congress* (2012)

4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU KAPSAMINDA SENDİKA TEMSİLCİLERİNİN GÜVENCESİ

Canan ÜNAL ADINIR*

Ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığı, son çeyrek asırda gelişmiştir.1 İlk olarak Anayasa'nın 53. maddesinde 1995 yılında yapılan değişiklik sonrası kamu sendikacılığı yolu açılırken 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile sendika kurma hakkını düzenleyen 51. maddesinin sujesi, “işçi”den “çalışanlar”a değiştirilmiştir. Böylece kamu görevlilerinin sendikal güvenceleri açık bir anayasal dayanağa kavuşmuştur. 51. maddenin yeni haline göre, çalışanların üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahip olduğu belirtilmektedir. Ayrıca aynı madde gereği hiç kimse, bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

Sendikal güvencelerin temel dayanağı olan anayasa hükmü haricinde sendikal faaliyetlerin özgürce yerine getirilmesine ilişkin kanuni düzenlemeler de bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen kanun, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'dur.²

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, canan.unal@marmara.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3783-5637.

1 Kamu görevlileri sendikacılığının gelişimine ilişkin açıklamalar için bkz. **Tuncay**, Aziz Can: “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 9, Özel Sayı, 2007, 160 vd.

2 RG 12.07.2001, 24460. 4688 sayılı Kanun'da kamu görevlisi, “*Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri*” olarak tanımlanmıştır (m. 3/1, a). Henüz asaleti onanmamış aday memurların kamu görevlisi sayılmamakta olup sendikal güvencelerden yararlanamayacağı yönünde, **Akyiğit**, Ercan: *Toplu İş Hukuku*, Ankara: Seçkin, 2024, 55; aksi görüş için bkz. **Keser**, Hakan: “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 20, S. 1, 2014, 546-547.

Tebliğimizin konusunu, sendikal faaliyetlerin yürütülmesi bakımından kilit rol oynayan “sendika temsilcileri” oluşturmaktadır. Sendika, işveren ve kamu görevlileri arasında köprü görevi üstlenen sendika temsilcileri, pozisyonlarından kaynaklı olarak sendikal nedenlerle ayrımcılık ve hak ihlalleri ile karşılaşmaktadırlar. Uygulamada sendika temsilcilerinin görev yerleri değiştirilebilmekte, haklarında disiplin soruşturmaları açılabilme, görevlerine son verilebilmektedir.

Kanun koyucu tarafından bu ve benzeri riskler gözetilerek sendika temsilcilerine yönelik olarak güvenceler sağlanmıştır. Tebliğimizin kapsamında, 4688 sayılı Kanun’a göre sendika temsilcilerinin güvenceleri, yargı kararlarına da yer verilerek açıklanacaktır. Ayrıca anlatımımızda işçi sendikaları tarafından atanan ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu³ (STİSK) ile düzenlenen işyeri sendika temsilcilerinin güvencelerine de karşılaştırma amacıyla yer verilecektir.

I. SENDİKA TEMSİLCİSİ KAVRAMI

1. Tanımı ve Türleri

Sendika temsilcileri, mevzuatımızda iki ayrı kanunda düzenlenmiş; ancak başta terminoloji olmak üzere kanunlarda birçok yönden farklılıklar öngörülmüştür. 6356 sayılı STİSK’de sadece işyeri sendika temsilciliğine yer verilirken 4688 sayılı Kanun’da, tek bir sendika temsilciliğinden bahsedilememekte, farklı terimler kullanılmaktadır. Nitekim, 4688 sayılı Kanun’da, “sendika temsilcisi”, “işyeri sendika temsilcisi” ve “sendika işyeri temsilcisi” terimlerine yer verilmiştir. Birbirine benzeyen bu kavramlar, farklı anlamlara gelmektedir.

“İşyeri sendika temsilcisi” ve “sendika işyeri temsilcisi” kavramları birlikte, şemsiye bir kavram olan “sendika temsilcileri”ni oluşturmakta (m. 23/4)⁴ iken kavramların aralarındaki fark ise esasen, işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika tarafından belirlenip belirlenmemesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim kanuni tanımlara

3 RG 07.11.2012, 28460.

4 Doktrinde “kamu sendika temsilcisi” ifadesinin kullanımı için bkz. **Sümer**, Haluk Hadi: “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Kamu Sendika Temsilciliği ve Güvencesi”, *4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu I, Bildiriler Kitabı*, 10-12 Ocak 2025, Ankara 2025, 159.

uyarınca işyeri sendika temsilcisi, “Bir işyerinde en çok üye kaydetmiş sendikaca o işyerinden seçilen kamu görevlisi” (m. 3/1, j) iken sendika işyeri temsilcisi ise “Bir işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika dışındaki her bir sendika tarafından o işyerinden seçilen kamu görevlisi”dir (m. 3/1, k).

“İşyeri sendika temsilcisi”ni düzenleyen diğer kanun olan, 6356 sayılı STİSK’de ise farklı esaslar öngörmektedir. Sendika temsilcilerinin atanması, 6356 sayılı STİSK uyarınca toplu iş sözleşmesi yapmak üzere yetkisi kesinleşen sendika tarafından işyerinde çalışan üyeleri arasından gerçekleştirilir (m. 27/1). 4688 sayılı Kanun’da böyle bir koşulun aranmaması ve hatta işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika dışındaki sendikalarca sendika işyeri temsilcinin atanabilmesi karşısında **kamu görevlileri sendikalarının temsilci atama yetkisinin, işçi sendikalarına nazaran daha geniş olduğu savunulabilir.**⁵ Gerçekten de kamu görevlileri sendikaları bakımından sendika temsilcisi atanması, 6356 sayılı STİSK’de aranan toplu iş sözleşmesi için yetki şartları olan ülke çapında işkolu barajı ve işyerinde çoğunluk sağlanmadan dahi mümkündür. Hatta 4688 sayılı Kanun, işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika dışındaki sendikaların da **kolektif sendika özgürlüğünü** korumaktadır.⁶

4688 sayılı Kanun’da işyeri sendika temsilcileri ile sendika işyeri temsilcilerinin yetkileri ve sendikal güvenceleri farklı düzenlenmiştir. Konuya ilişkin detaylı açıklamalardan önce, bu iki grup sendika temsilcisinin belirlenmelerinde, görev ile yetkilerinde ve sayılarındaki farklılıklar izah edilmelidir.

2. Seçimi/Belirlenmesi

4688 sayılı Kanun’da ne işyeri sendika temsilcisi ne de sendika işyeri temsilcisinin belirlenmesine ilişkin detaylı düzenlemeler bulunmaktadır. Oysa 6356 sayılı STİSK’de, sendika tüzüğünde işyeri sendika temsilcisinin seçimle belirlenmesine ilişkin hüküm bulunması hâlinde, seçilen üyenin temsilci olarak atanacağı açıkça düzenlenmiştir (m. 27/2).

4688 sayılı Kanun’daki tanımdan yola çıkarak işyeri sendika temsilcisini seçmeye, işyerinde en çok üye kaydetmiş sendikanın yetkili olduğu sonucuna ulaşılabirle

⁵ Sur, Melda: *İş Hukuku Toplu İlişkiler*, Ankara: Turhan, 234; Erdoğan, Canan: *Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları*, Ankara: Yetkin, 2022, 138.

⁶ Erdoğan, 138.

de seçim yöntemine ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır. Kanaatimizce sendika, işyeri sendika temsilcilerini kendi atayabileceği gibi işyerinde çalışan üyeler arasında seçim yaptırarak da belirleyebilir.⁷ Öte yandan tüzüğe seçim yöntemine ilişkin hüküm konulmasına da bir engel bulunmamaktadır. Aynı değerlendirmenin sendika işyeri temsilcisi için de yapılması mümkündür.

3. Görev ve Yetkileri

İşyeri sendika temsilcisinin çeşitli görev ve yetkileri, 4688 sayılı Kanun'un 23. maddesinin 2. fıkrasında sayılmıştır:

- İşyerlerinde kamu görevlilerinin işveren veya işyeri ile ilgili sorunlarını dinlemek,
- ilgili yerlere iletmek ve
- kamu görevlileri ile işveren arasında iletişim sağlamak.

Aynı maddenin 3. fıkrasında ise sendika işyeri temsilcisinin “*Bu Kanun kapsamına giren sendikal faaliyetlerin yürütülmesi açısından koordinasyon görevi*”ne yer verilmiştir. Koordinasyon görevi ile ne kastedildiği, bu görevin işyeri sendika temsilcisi için öngörülen görevlerden ne gibi bir farkı olduğu açık değildir. Kanaatimizce sendika işyeri temsilcileri de sendika, işveren ve kamu görevlileri arasındaki köprü işlevi gereği sorunları dinlemek, ilgili yerlere iletmek ve iletişimi sağlamak görev ve yetkileri bulunmaktadır. Hatta 6356 sayılı STİSK’de işçi sendikaları tarafından belirlenen işyeri sendika temsilcileri için öngörülen “iş kanunları ile toplu iş sözleşmelerinde öngörülen çalışma şartlarının uygulanmasına yardımcı olmak” görevi (m. 27/3) gibi 4688 sayılı Kanun kapsamındaki sendika temsilcilerinin de kanun ve toplu sözleşme ile öngörülen çalışma şartlarının uygulanmasına yardımcı olma görevinin olduğu kabul edilmelidir.

6356 sayılı STİSK ile 4688 sayılı Kanun arasındaki bir diğer farklılık, sendika temsilcisinin ne kadar süre için seçildiklerine ilişkin düzenleme içerip içermemeleri bakımından ortaya çıkmaktadır. İşçi sendikaları bakımından temsilcilerin görevinin sendikanın yetkisi süresince devam edeceğine ilişkin kanun hükmüne (STİSK

⁷ Erdoğan, 136.

m. 27/1) rağmen 4688 sayılı Kanun'da konuya ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanaatimizce, kamu görevlileri sendikaları bakımından da sendika temsilcilerinin tüzükte hüküm varsa ona göre, yoksa genel kurul dönemi için seçildiği kabul edilmelidir.⁸

4. Sayısı

4688 sayılı Kanun'da işyeri sendika temsilcilerinin sayısına ilişkin bir düzenleme yer alırken sendika işyeri temsilcisinin sayısına ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır. Kanun'un 23. maddesine göre seçilebilecek işyeri sendika temsilcilerinin sayısı işyerindeki kamu görevlisi sayısına göre belirlenmektedir. Maddenin ilk fıkrası uyarınca, *“İşyerindeki kamu görevlisi sayısı 200'e kadar ise bir, 201-600 arasında ise en çok iki, 601-1000 arasında ise en çok üç, 1001-2000 arasında ise en çok dört, 2000'den fazla ise en çok beş işyeri sendika temsilcisi seçilebilir. Bu temsilcilerden biri ilgili sendika tarafından baştemsilci olarak görevlendirilebilir.”*

İşyeri sendika temsilcisi sayısı bakımından işyerindeki kamu görevlilerinin sayısı belirleyici olduğundan işyerinin sınırlarının tespiti, kritik bir önem taşımaktadır. Ancak 4688 sayılı Kanun'a göre işyerinin tespiti güçtür. Zira kanunda işyeri, *“kamu hizmetinin yürütüldüğü yerler”* şeklinde tanımlanmış (m. 3/1, d) olup bu tanım muğlak olması nedeniyle haklı olarak eleştirilmektedir.⁹ Nitekim kanunun yarattığı belirsizlik uygulamaya da yansımış ve yargı tarafından her fakültenin ayrı işyeri olarak sayılması şeklinde isabetsiz değerlendirmelere neden olmuştur.¹⁰

Görüldüğü üzere, işyerinin sınırları belirlendikten sonra işyerindeki kamu görevlileri sayısı tespit edilebilecek ve o işyeri için kaç tane işyeri sendika temsilcisi

8 İşyeri sendika temsilcisi için aynı yönde, **Tuncay, Can/Savaş Kutsal**, Burcu Savaş/Gümrükçüoğlu, Yeliz: *Toplu İş Hukuku*, İstanbul: Beta, 2023, 567; **Sur**, 234; **Erdoğan**, 137.

9 **Öktem Songu**, Sezgi/İmancı, Berke Kaan: *Kamu Görevlileri Sendikaları Hukuku*, İstanbul: On İki Levha, 2025, 70.

10 İstanbul Bölge İdare Mahkemesi tarafından, Kocaeli Üniversitesinde işyeri sendika temsilcilerinin sayısı ile ilgili bir uyuşmazlıkta *“kamu hizmetinin yürütüldüğü yerlerin her birinin ayrı bir işyeri olduğu”* belirtilirken ilk derece mahkemesinin Kocaeli Üniversitesinin bünyesindeki birimleri ile birlikte tek bir işyeri olarak değerlendiren yaklaşımı benimsenmemiştir. Yüksek Mahkeme kararında, *“kamu hizmetlerinin yürütüldüğü yerlerin işyeri olarak kabul edildiği, hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından idari bir bütünlüğe sahip işyerlerinden oluşan kuruluşların ise kurum olarak kabul edildiği”* ne yer vermiştir. İstanbul BİM 3. İDD E. 2024/1219 K. 2025/1752, 14.07.2025.

seçilebileceği anlaşılabilecektir. Zira 4688 sayılı Kanun m. 23/1 hükmüne göre, işyerindeki kamu görevlisi sayısı 200'e kadar ise 1, 201-600 arasında ise en çok 2, 601-1000 arasında ise en çok 3, 1001-2000 arasında ise en çok 4, 2000'den fazla ise en çok 5 işyeri sendika temsilcisi seçilebilmektedir.¹¹ Kanuna göre bu temsilcilerden biri, ilgili sendika tarafından baştemsilci olarak görevlendirilebilir.

İşyeri sendika temsilcisinden farklı olarak kanunda sendika işyeri temsilcilerine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemesi, belirsizliğe neden olmakta ve uygulamada kaç sendika işyeri temsilcisinin atanabileceği hususunda ihtilaflar oluşabilmektedir. Nitekim Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10. İDD tarafından verilen bir karara göre,

“Dava dosyasının incelenmesinden; Türk Eğitim-Sen Kırıkkale Şube Başkanlığı'nın 22.05.2017 tarih, 206 sayılı “işyeri temsilcisi” konulu yazısı ile Kırıkkale Üniversitesi Rektörlüğüne 16 kişilik Sendika işyeri temsilcisinden oluşan listenin gönderildiği, Kırıkkale Üniversitesi Rektörlüğü'nün 25.05.2017 tarihli yazısı ile 4688 sayılı Kanun bakımından üniversitenin tek işyeri olduğu ve yetkili olmayan sendikaların sadece bir sendika işyeri temsilcisi belirleyebileceği belirtilerek bir adet sendika işyeri temsilcisi adının Rektörlüğe bildirilmesinin istenildiği, davacı Sendikanın 25.09.2017 tarihli yazısı ile de Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü nazara alınarak ilk gönderdikleri 16 kişilik listenin dikkate alınmasının talep edildiği, davalı idarenin, 25.10.2017 tarih, 8632 sayılı işlemi ile de sendika tarafından bir adet sendika işyeri temsilci adının Rektörlüğe bildirilmesi hususunun gereğinin rica edilmesi şeklinde cevap verilmesi üzerine davacı sendika tarafından 25.10.2017 tarih, 8632 sayılı işlemin iptali için bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. ... İptali istenen işlemde; davacı sendika tarafından belirlenen işyeri temsilci sayısının tespitinde, 4688 sayılı Kanun hükümlerinin gözetilerek bir adet sendika işyeri temsilci adının bildirilmesi hususunun rica edildiği, bu haliyle işlemin, bilgi verici ve tavsiye mahiyetinde olduğu ve idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem niteliği taşımadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, idare mahkemesince;

11 STİSK uyarınca 4688 sayılı Kanun'a kıyasla daha fazla sayıda işyeri sendika temsilcisi atanması mümkündür. STİSK'ye göre, işçi sayısı 50'ye kadar ise 1, 51 ile 100 arasında ise en çok 2, 101 ile 500 arasında ise en çok 3, 501 ile 1000 arasında ise en çok 4, 1001 ile 2000 arasında ise en çok 6, 2000'den fazla ise en çok 8 işyeri sendika temsilcisi atanır. Bunlardan biri baş temsilci olarak görevlendirilebilir (m. 27/1).

davanın yukarıda belirtilen gerekçe ile incelenmeksizin reddine karar verilmesi gerekirken, işin esası incelenerek davanın reddi yolunda verilen kararda hukuka uyarlık görülmemiştir.”¹²

Kararda sendika işyeri temsilcisi sayısının nasıl belirleneceğine ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır. Bölge İdare Mahkemesi, 16 sendika işyeri temsilcisinin belirlenmesi yönünde ya da tek işyerinde hareketle bir sendika işyeri temsilcisinin seçilebilmesi yönünde bir görüş beyan etmemiştir. Mahkemenin değerlendirmesi, “*bir adet sendika işyeri temsilci adının Rektörlüğe bildirilmesi hususunun gereğinin rica edilmesi şeklinde cevap*”ın idari işlem niteliği taşımadığından ibarettir.

Sendika işyeri temsilcisinin sayısına ilişkin doktrinde sunulan görüşlerden biri, *Sümer*’e aittir. Yazar tarafından sendika işyeri temsilcisinin sayısının işyeri sendika temsilcileri için öngörülen sayıların kıyasen uygulanması ile tespit edilmesi önerilmektedir.¹³ *Öktem Songu ve İmancı* (2025) tarafından ise kanun hükmü her bir sendikanın ancak bir sendika işyeri temsilcisi görevlendirilmesi şeklinde yorumlanmıştır.¹⁴ Konunun kanuni değişiklik ile düzenlenmesi en isabetli yol olacaktır; ancak mevcut düzenleme karşısında kanaatimiz de her sendikanın bir işyeri için ancak bir sendika işyeri temsilcisi atayabileceği yönündedir.

II. SENDİKA TEMSİLCİLERİ BAKIMINDAN İZİN HAKKI VE KAMU İŞVERENİN KOLAYLIK SAĞLAMA YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN İŞLEVİ

6356 sayılı STİSK’de düzenlenmeyen 4688 sayılı Kanun’da ise sadece işyeri sendika temsilcileri için tanınan önemli bir hak, izin hakkıdır. Kanun’a göre, “*İşyeri sendika temsilcileri bu görevlerini işyerinde, haftada dört saat olmak üzere yerine getirirler ve bu sürede izinli sayılırlar.*” (m. 23/2). Bu hak, sendikal faaliyetlerin yürütülmesi için sağlanmış olup dolaylı bir sendikal güvence olarak da değerlendirilebilir.

Kanun’da sendika işyeri temsilcisi için izin hakkı öngörülmemiş olmasına rağmen haftada 2 saat izin hakkı talebinin kamu işvereni tarafından reddedilmesi

12 Ankara BİM 10. İDD 03.05.2018, E. 2018/392, K.2018/370.

13 *Sümer*, Kamu Sendika Temsilciliği, 165.

14 *Öktem Songu/İmancı*, 223.

üzerine idari işlemin iptali için açılan bir dava, Danıştay önüne gelmiştir. Dava, Yüksek Mahkeme tarafından reddedilirken “*davacı sendikanın en çok üye kaydetmiş sendika dışında faaliyette bulunduğu*” tespit edilmiş ve “*iş yeri sendika temsilcilerine ayrı bir düzenleme ile tanınmış bulunan izin hakkından davacı sendikanın seçmiş olduğu kişilerin yararlanamayacağı*” belirtilmiştir.¹⁵ Kararda ayrıca isabetli olarak davacı sendika gibi en çok üye kaydetmiş sendika dışındaki sendikaların seçtiği sendika işyeri temsilcilerinin izin hakkı olmadığı ancak kamu işverenin bu kişilere kolaylık sağlama yükümlülüğü bulunduğuna işaret edilmiştir.

Gerçekten de sendikal faaliyetleri yerine getirirken işverenin kolaylık sağlama yükümlülüğü, mevzuatımız kapsamındaki tüm sendika temsilcileri için bulunmaktadır. 4688 sayılı Kanun’da işyeri sendika temsilcisi ve sendika işyeri temsilcisi için bir ayırım gözetilmeksizin “*Kamu işvereni, yönetim ve hizmetin işleyişini engellemeyecek biçimde sendika temsilcilerine çalışma saatleri içinde ve dışında görevlerini yapabilmeleri için imkânlar ölçüsünde kolaylıklar sağlar.*” hükmüne yer verilmiştir (m. 23/4).¹⁶

Kanundan kaynaklanan kolaylık sağlama yükümlülüğünün idarenin takdir yetkisinin sınırlarının belirlenmesinde de dikkate alınması gerektiği kanaatindeyiz. Örneğin işyeri sendika temsilcilerine kurumlarınca pano ve yer tahsis edileceği konusunda Kanunda herhangi bir hükme yer verilmemiş olması, bunların temsilcilerle sağlanmayacağı anlamında değerlendirilmemelidir.¹⁷ Kamu işverenin müsaitlik halinde pano ve yer tahsisi hususunda gerekli kolaylıkları sağlaması gerekir.

Nitekim İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6. İDD, sendikaya oda tahsis edilememesi yönündeki işleminin iptali yönünde karar vermiştir. Yüksek Mahkeme tarafından 2024 yılında verilen karara konu dava, Salihli Ağız ve Diş Sağlığı Merkezinde yetkili sendika olan davacı sendika tarafından, geçen dönem yetkili sendika tarafından kullanılan odanın bu dönem kendilerine tahsis edilmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddi işleminin iptaline ilişkindir. Bölge İdare Mahkemesi tarafından idari

15 Danıştay 10. D 04.03.2021 E. 2019/11603 K. 2021/909.

16 İşçi sendikaları tarafından belirlenen işyeri sendika temsilcileri için de işverenin kolaylık sağlama yükümlülüğü kanuna dayanmaktadır. 6356 sayılı STİSK’ye göre, “*İşyerlerinde, sendika temsilcilerine görevlerini hızlı ve etkili biçimde yapmalarına imkân verecek kolaylıklar sağlanır*” (m. 27/4).

17 İşyeri Sendika Temsilcilerinin Faaliyetleri ile Çalışmaya Devam Eden Sendika Yöneticilerine Verilecek Haftada Bir Gün İznin Kullanılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ, RG 12.08.2006, 26257.

işlemin hukuka aykırı olduğu tespit edilirken isabetli olarak, sendikaya oda tahsisi konusunda mevzuatla getirilen bir zorunluluk olmaması ve fiziki imkanlar dahilinde idarece oda tahsisi yapılabileceği belirtilmiş; **ancak daha sonra idarenin takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanması gerektiği vurgulanmıştır.** Uyuşmazlıkta sendika tarafından kullanılan odanın, idare tarafından artan personel sayısına karşılık giyinme dolabı ve dinlenme yeri ihtiyacı sebebiyle personel dinlenme ve giyinme odası olarak tahsis edildiği ileri sürülmüş olmasına rağmen personel sayısında büyük bir artış olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca kararda uyuşmazlığa konu odanın şu anda İlçe Sağlık Müdürlüğü'nün aşı odası olarak tahsis edildiği ve İlçe Sağlık Müdürlüğüne kullandırıldığı görüldüğü belirtilerek davalı idarenin takdir yetkisi kapsamında kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun davranmadığı sonucuna ulaşılmıştır.¹⁸ **Karara konu uyuşmazlıkta sendikanın oda talebinin reddi yönündeki idari işlem ile kamu işverenin, sendika temsilcilerine kolaylıklar sağlama yükümlülüğüne de aykırı davrandığı kanaatindeyiz.**

III. SENDİKA TEMSİLCİLERİNİ DE KAPSAYAN SENDİKAL GÜVENCE: AYIRIMCILIK YASAĞI

1. 4688 sayılı Kanun ve 6701 sayılı Kanunu ile Yasaklanan Sendikal Ayırmıcılık

4688 sayılı Kanun kapsamında sendika üyeliği güvencesi, sendika üyesi olan kamu görevlileri arasından belirlenmesi gereken¹⁹ sendika temsilcisi için de geçerlidir. Kanun'un 18. maddesinin 1. fıkrasına göre, *“Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme*

¹⁸ İzmir BİM 6. İDD 26.03.2024 E. 2024/141 K. 2024/855.

¹⁹ İşyeri sendika temsilciliği için 4688 sayılı Kanunda özel koşullar öngörülmemiştir. Sendika üyeliği koşulunu arayan yazarlar için bkz. **Tuncay/Savaş Kutsal/Gümrükçüoğlu**, 603; **Sur**, 235; **Korkusuz**, Refik/**Korkusuz**, Halit: Türk Kamu Görevlileri Sendikalarının Faaliyetleri ve Rol Model Ülkelerin Sendikaları ile Mukayesesi, İstanbul: Beta, 2022, 89; **Öktem Songu/İmancı**, 213; **Sümer**, Kamu Sendika Temsilciliği, 163; aksi yöndeki görüş için bkz. **Keser**, Hakan: “2821 Sayılı SK ve 4688 Sayılı KGSK Uyarınca İşyeri Sendika Temsilcisi Olarak Tayin Edileceklerin Taşımaları Gereken Nitelikler”, *Sicil*, C. 4, S. 7, 2007, 98. Sendika üye olabilecek kamu görevlilerinin üye olmasa da işyeri sendika temsilcisi olabileceği yönünde, **Erdoğan**, Canan: “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na Göre Kamu Görevlilerinin Sendikal Güvenceleri”, *Sicil*, C. 1, S. 49, 2023, 143.

tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez.”. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise, “Kamu işvereni kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz.” hükmüne yer verilmiştir.

Bu düzenlemeler genel itibariyle sendikal temelde ayrımcılığı yasaklamakta olup kamu görevlisinin sendika üyesi olması ya da olmaması nedeniyle olumsuz işleme tabi olmasını yasaklamaktadır. Bu bağlamda kamu görevlisinin sendikal nedenle görevine sona verilemeyeceği gibi işe alımı ya da terfii engellenemeyecek, disiplin işlemine uygulanmayacak, çalışma koşulları olumsuz yönde değiştirilemeyecek, örneğin işyeri değiştirilemeyecektir. Kanunda açıkça yazmamakla birlikte anayasal temelleri olan ayrımcılık yasağı, doğrudan ayrımcılık yanında dolaylı ayrımcılığı da yasaklamaktadır. Başka bir anlatımla kamu görevlisine sendikal nedenlerle olumsuz bir işlem uygulanmasa da görünüşte ayrımcı olmayan -nötr- bir uygulama sonucunda nesnel olarak haklılaştırılamayan olumsuz bir etkiye uğrarsa da dolaylı ayrımcılık söz konusudur ve ayrımcılık yasağı ihlal edilmiş olur.

Ayrımcılığın yaptırımına ilişkin 4688 sayılı Kanunda bir düzenleme bulunmaması olup bu husus ILO Uzmanlar Komitesi tarafından eleştirilmiştir. Doktrinde ise 4688 sayılı Kanun m. 43 hükmünden hareketle 6356 sayılı STİSK m. 25’teki yaptırımın kıyasen uygulanmasını önerilmektedir.²⁰ 6356 sayılı STİSK’de üyelik güvencesini düzenleyen m. 25 hükmüne göre, sendikal ayrımcılığın yaptırımı, işçinin bir yıllık ücret tutarından az olmamak üzere sendikal tazminattır.

Sendikal nedenle ayrımcılık, 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu²¹ (TİHEKK) ile de yasaklanmıştır. Kanun’un 5. maddesinin 4. fıkrasına göre, “Dernek, vakıf, sendika, siyasi parti ve meslek örgütlerine, ilgili mevzuatlarında veya tüzüklerinde belirtilen istisnalar dışında üye olma, organlarına seçilme, üyelik imkânlarından yararlanma, üyeliğin sonlandırılması ve bunların faaliyetlerine katılma ve yararlanma bakımından, hiç kimse aleyhine ayrımcılık yapılamaz.”. Ayrıca kanunda sınırlı sayıda sayılan ayrımcılık temelleri arasında “sendika” sayılmamakla birlikte “siyasi ve felsefi görüş”ün sayılmış olması, “sendika üyeliğinden dolayı ayrımcılığa maruz kaldığı iddiasının... “siyasi ve felsefi” görüş temelinde ayrımcılık kapsamına girdiği ve esas yönünden incelenmesinin uygun

20 Öktem Songu/İmancı, 176.

21 RG 20.04.2016, 29690.

olduğu değerlendirilme[sine]” imkân vermektedir.²² Nitekim Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu tarafından verilen bir kararda belirtildiği üzere,

“43. Hem Anayasa Mahkemesi içtihatlarında hem de AİHM içtihatlarında örgütlenme özgürlüğü tanımlanırken kavramın siyasal fonksiyonuna dikkat çekilmiş ve örgütlenme özgürlüğünün bireylere siyasal amaçlarını toplu bir şekilde gerçekleştirme imkânı sağladığının altı çizilmiştir. Bu bağlamda örgütlenme özgürlüğünün özel bir görünümü olan sendika hakkının; temsil ettiği grupların hak ve menfaatlerini savunan, hayat koşullarını iyileştirmeye çalışan, karar alma süreçlerine daha etkin katılım sağlayarak bu karar alma süreçlerini etkilemek isteyen sendikaların bir yönüyle siyasal bir işleve sahip oldukları su götürmez bir gerçek olarak ortaya çıkmaktadır (Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu Kararı, 06.10.2020 tarih ve 2020 / 215 sayılı karar)”

Dolayısıyla hem kamu görevlileri hem de işçileri kapsamına alan 6701 sayılı TİHEKK ile de sendikal nedenlerle yapılan ayırmacılık yasaklanmış olup sendika temsilciliği nedeniyle ayırmacılık iddiaları ile TİHEK’ye de başvurulması mümkündür. Kanunla ayırmacılığın yaptırımı olarak idari para cezası öngörülmüştür (m. 25).

2. Sendikal Nedenle Görevine Son Verilmesi Yasağı

4688 sayılı Kanun kapsamında üyelik güvencesi arasında kamu görevlisinin sendikal nedenlerle görevlerine son verilmesi de yasaklanmıştır. (m. 18/1). Bu güvencenin işyeri sendika temsilcileri için de olduğu yukarıda izah edilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki, sendikal nedenlerle kamu görevlisinin görevinden çıkarılması uygulamada sık karşılaşılan bir durum değildir.²³ Zira kamu görevlilerinin görevlerinin nasıl sona ereceği 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m. 98 hükmünde düzenlenmiş olup işverenlerin bu konuda bir takdir yetkisi bulunmamaktadır.²⁴

22 TİHEK, E.S. (Baş. No.2020/425), 15.12.2020, para. 46.

23 Öktem Songu/İmancı, 176.

24 Bunun da sonucunda, 6356 sayılı STİSK m. 24/1 hükmündekine benzer bir düzenlemenin 4688 sayılı Kanun’da olmasının gerek olmadığı isabetli olarak savunulmuştur. 6356 sayılı Kanun m. 24/1 hükmüne göre, “İşveren, işyeri sendika temsilcilerinin iş sözleşmelerini haklı bir neden olmadıkça ve nedenini yazılı olarak açık ve kesin şekilde belirtmedikçe feshedemez.”, Sümer, Kamu Sendika Temsilciliği, 175.

Kanunda sayılan hallerden biri olmadığı takdirde kamu görevlisinin görevi sonlandırılmayacaktır. Sonlandırılması halinde ise, idare mahkemesi tarafından söz konusu işlemin iptali ve buna bağlanan sonuçlarına hükmedilecektir.

IV. SENDİKA TEMSİLCİLERİNİN İŞYERİNİ DEĞİŞTİRME YASAĞI

Kamu görevlilerinin sendikal ayrımcılık bakımından sıklıkla karşılaştığı durum ise, kamu görevlisinin işyerinin değiştirilmesidir. Bu konu, belirli sıfatlara sahip kamu görevlileri bakımından 4688 sayılı Kanun m. 18/2 hükmünde özel olarak güvence altına alınmıştır. Bahsedilen fıkra ile güvence sağlananlar arasında hem işyeri sendika temsilcisi hem de sendika işyeri temsilcisi yer almaktadır. Hatta sendika il ve ilçe temsilcileri ile sendika ve sendika şube yöneticileri de aynı güvenceden yararlanmaktadır. Söz konusu fıkraya göre, “*Kamu işvereni, işyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini (...) sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremez.*”.

4688 sayılı Kanun ile mutlak bir yasak öngörülmemektedir. Oysaki 6356 sayılı STİSK’ye göre, “*İşveren, yazılı rızası olmadıkça işyeri sendika temsilcisinin işyerini değiştiremez veya işinde esaslı tarzda değişiklik yapamaz. Aksi hâlde değişiklik geçersiz sayılır.*” (m. 24/4). Görüldüğü üzere, 6356 sayılı Kanun’da mutlak bir yasak öngörüldüğü gibi yasağın ihlali de, geçersizlik yaptırımına tabi kılınmıştır. 4688 sayılı Kanun’da ise işyeri değişikliği yasağının yaptırımına da yer verilmemiştir. Doktrinde bu eksiklik, 4688 sayılı Kanun’un 43. maddesinden hareketle STİSK m. 24/4 hükmünde yer alan yaptırımının uygulanması ile giderilmeye çalışılmaktadır.²⁵ Bu görüş uyarınca yasağa rağmen yapılan işyeri değişikliği, geçersiz sayılacaktır.

Kanaatimizce ise, kamu görevlisinin işyerinin değişikliği, bir idari işlem olduğundan iptal davası açılmalıdır. İptale konu işyeri değişikliği halinde sendika temsilcisinin tazminat hakkı ise iptal davası yanında bir tam yargı davası ile 4688 sayılı Kanun’un 43. maddesi gereği STİSK m. 25 hükmü uyarınca doğabilecektir.²⁶

Öte yandan 4688 sayılı Kanunu kapsamında sendika temsilcisinin işyeri

25 Tuncay/Savaş Kutsal/Gümrükçüoğlu, 568; Sur, 235; Korkusuz/Korkusuz, 92; Erdoğan, 138; Sümer, Kamu Sendika Temsilciliği, 176.

26 Ayrıca bkz. Songu Öktem/İmancı, 120-121.

değişikliğine karşı güvencesinin 18. maddede 2012 yılında yapılan değişiklik²⁷ ile zayıfladığı da görülmektedir.²⁸ Gerçekten kanun değişikliği ile maddenin ikinci fıkrasında yer alan “*haklı bir sebep olmadıkça ve*” ibaresinin madde metninden çıkarılması sonrası, işyeri değişikliğinin sebebini açık ve kesin şekilde belirtmek kaydıyla haklı sebep olmaksızın yapılması mümkün hale gelmiştir.

Sendika temsilcisinin güvencesindeki zayıflama, yargıya taşınan uyuşmazlıklardan da anlaşılmaktadır. Konuya ilişkin verilen kararlar incelendiğinde sendika temsilcilerinin işyeri değişikliklerine ilişkin işlemlerin iptali yönünde verilen hükümlerin, daha ağırlıkla 18. maddedeki değişiklik öncesinde olduğu görülmektedir. Örneğin Danıştay 5. Dairesi, Ankara Seçmenler Vergi Dairesi Müdürlüğünde tahsildar kadrosunda görev yapan davacının, görev yerinin Muhammet Karagüzel Vergi Dairesi Müdürlüğü olarak değiştirilmesine ilişkin idari işlemi hukuka aykırı bulurken işlemin “haklı neden”e dayanmadığını tespit etmiştir. Söz konusu karara göre, “*Ankara Vergi Dairesi Başkanlığı bünyesinde görevli olup 3 yıl ve daha fazla süre ile aynı yerde çalışan tahsildar ve icra memurlarının görev yerlerinin değiştirilmesine karar verildiği ve 06.08.2010 tarihli Vergi Dairesi Başkanı oluru ile toplam 170 personelin görev yeri değiştirilerek Ankara Vergi Dairesi Başkanlığı’na bağlı farklı vergi dairesi müdürlüklerine görevlendirildikleri, söz konusu rotasyon uygulaması kapsamında Seçmenler Vergi Dairesi Müdürlüğü’nde tahsildar kadrosunda görev yapmakta davacının da görev yerinin Muhammet Karagüzel Vergi Dairesi Müdürlüğü olarak değiştirildiği ve anılan işlemin iptali istemiyle temyizden incelenen davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, personeli hizmetine ihtiyaç duyulan yere görevlendirilmesi idarelerin takdir yetkisi dahilindedir. Ancak, personelin seçimi sırasında, mevzuat hükümleriyle personele tanınmış bir ayrıcalık ya da hak varsa idarelerin bunu da dikkate alması zorunludur... Bu durumda, davalı idarece ileri sürülen nedenler davacının naklen atanmasını gerektirebilecek bir nitelik taşımadığından, hukuken geçerli bir neden bulunmaksızın tesis edilen atama işleminde hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.*”²⁹

27 6289 sayılı Kanun, RG 11.04.2012, 28261.

28 Songu Öktem/İmancı, 119; Sümer, Kamu Sendika Temsilciliği, 176; kanun değişikliği ile tekrar “haklı sebep” kavramının kanuna konulması yönünde, Sümer, Kamu Sendika Temsilciliği, 177.

29 Danıştay 5. D. 04.07.2017 E. 2011/7384 K. 2014/5734.

Kanun değişikliği öncesinde gerçekleşen Nizip Devlet Hastanesinde şoför olarak görev yapan sendika temsilcisinin Gaziantep il 112 Acil Sağlık Hizmetleri Müdürlüğünün, 1 numaralı (Nizip) 112 Acil Servis Hizmetleri İstasyonunun üç adet şoför gereksiniminin bulunduğu dair 28.8.2007 tarihli yazısı ile personel isteminde bulunması üzerine davaya konu işlemlerle Nizip 1 numaralı Acil Sağlık Hizmetleri istasyonuna atanması hukuka aykırı bulunmuştur. Danıştay, 4688 Sayılı Kanunu’ndaki hükmü göz önüne alarak davacının naklen atanması için kamu yararı amacı ve hizmetin gerekleri yönünden hukuken geçerli kabul edilebilecek bir nedenin mevcut olmaması ve davalı yönetim tarafından ileri sürülen hususların davaya konu işleme gerekçe oluşturacak nitelik taşımasına dayanmıştır.³⁰

Kanun değişikliği öncesi döneme ilişkin Danıştay, işyeri temsilcisinin Muğla-Fethiye Devlet Hastanesi’nde ebe olarak görev yapmakta iken Fethiye-Kadıköy Sağlık ocağı Güneşli Köyü sağlık Evi’ndeki personel ihtiyacı gerekçe gösterilerek yapılan işyeri değişikliğinde hukuka uyarlık bulunmadığını tespit etmiştir. Yüksek Mahkemeye göre, “4688 sayılı Kamu Görevlileri sendikaları Kanunu’nun 18/2. maddesine göre, işyeri sendika temsilcisinin görev yerinin haklı bir sebep olmadıkça değiştirilemeyeceği anlaşılmaktadır.”³¹

Belirtmek gerekir ki, 4688 sayılı Kanun’da yapılan değişik sonrasında sendika temsilcisinin işyerinin değiştirilmesine karşı güvencesi zayıflamış olmakla birlikte tamamen korumasız kaldığı ise söylenemez. Kanunla sendika temsilcisinin işyerinin değişikliğinin hukuka uygun olması, kamu işverenin *sebebini açık ve kesin şekilde belirtmesi* koşuluna bağlanmıştır. Nitekim Danıştay tarafından bir kararda Anayasa Mahkemesi Başkanlığında veri hazırlama ve kontrol işletmeni olarak görev yapan

30 Danıştay 5. D. 19.11.2011 E. 2008/4483 K. 2011/113. Benzer yönde bir karara göre, “Dava konusu olayda, davalı idarece; emekliye ayrılan personelin yerine yeni eleman alımı yapılamadığından, çalışanlar arasında yer değişikliği yapılarak hizmetin aksamadan yürütülmesine çalışıldığı, 336 kadrodan 92’ sinin boş olduğu, Trafik İşleri Müdürlüğü’nde davacının hizmetine duyulan ihtiyaç nedeniyle dava konusu işlemin kurulduğu ileri sürülmekte ise de; 246 kişilik kadrolu personel arasından, 21 yıldır Hesap İşleri Müdürlüğü’nde çalışan davacının, dava konusu işlemlerle Trafik İşleri Müdürlüğü’ne atandığı; daha sonra kurulan 15.6.2005 tarihli yeni bir işlemlerle de, davacıdan başka hiç bir memurun görev yapmadığı Ücretli Otopark bölgesinde görevlendirildiği hususları göz önünde bulundurulduğunda; davalı idarece, 246 personel arasından, görevinden alınmasını gerektirecek bir olumsuzluğu ileri sürülmeden veya hukuken kabul edilebilir bir neden ortaya konulmadan, salt takdir yetkisinden bahisle davacının atanması yolunda kurulan işlemler hukuka uyarlık bulunmadığından, davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuksal isabet görülmemiştir.”, Danıştay 5. D 26.1.2009 E: 2006/5349 K. 2009/270.

31 Danıştay 5. D 16.09.2008 E. 2007/6508 K. 2008/44.

davacının Ankara Adliyesine zabıt katibi olarak atanması işlemini hukuka aykırı bulunurken sebebi açık ve kesin şekilde belirtilmediğine dayanılmıştır. Karara göre “*Olayda, sendika işyeri temsilcisi olan davacının, sebebi açık ve kesin şekilde belirtilmeden Ankara Adliyesine zabıt katibi olarak atandığı, davalı idarelerden Anayasa Mahkemesi Başkanlığınca dava dosyasına sunulan savunmadan, davacının bazı günlerde göreve gelmemesi, bazen de zamanında giriş çıkış yapmamasının atama gerekçesi olarak belirtildiği, ancak söz konusu hususlara ilişkin davaya konu işlemin tesisinden önce tutanak tanzim edilmediği gibi hizmetinden yeterince yararlanamadığına yönelik hukuken, kabul edilebilir nitelikte herhangi bir tespitte de bulunulmadığı görülmüştür.*”³² AYM’de “*idarenin atama gerekçelerinin somut olayda ilgili ve yeterli olmadığı, salt sendikal faaliyete dayanmak suretiyle işlemin tesis edildiği anlaşıldığından atama işleminin zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık gelmediği ve dolayısıyla demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı sonucuna*” ulaşmış ve Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Yüksek Mahkeme’ye göre, “*sendika temsilcisi olunması gerekçe gösterilerek ve makul başka gerekçelere dayanılmadan sendika üyelerinin görev yerlerinin değiştirilmesi 4866 sayılı Kanun’da yer alan, idarenin kamu görevlileri arasında sendika üyesi olma veya olmama nedeniyle bir ayırım yapamayacağına ilişkin hüküm ve uluslararası sözleşmelerde yer alan güvencelere aykırılık teşkil edecektir.*”³³

Özetle, kanun değişikliği sonrası sendika temsilcisinin işyerinin değişikliğinin hukuka uygun olması, sebebinin haklı olmasını gerektirmezken *sebebinin açık ve kesin şekilde belirtmesi* gerektirmektedir. Ancak, **kamu işverenince sebebi açık ve kesin şekilde belirtilen her işyeri değişikliğinin hukuka uygun kabul edildiği sonucuna da ulaşılmamalıdır.** Zira idarenin takdir yetkisi sınırsız değildir. Nitekim Ankara BİM 1. İDD tarafından isabetli olarak, “*idarenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, idareye tanınan takdir yetkisinin mutlak ve sınırsız olmayıp kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğu, takdir yetkisine istinaden tesis edilen işlemlerin sebep ve maksat unsurları yönünden hukuka uygunluk denetimine tabi tutulacağı ve takdir yetkisine istinaden tesis edilen işlemin dava konusu edilmesi halinde de, takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri sınırları içinde kullanıldığından idarece ortaya konulması gerektiği*” belirtilmiştir.³⁴

32 Danıştay 5. D 14.02.2017 E. 2016/12602 K. 2017/2736.

33 AYM, A.A., B. No: 2015/19791, 20/3/2019.

34 Ankara BİM 1. İDD 19.10.2023 E. 2022/3788 K. 2023/4878.

Yargı kararlarında sendika temsilcilerinin işyeri değişikliğinin hukuka uygun olması için işlemin kamu yararı ile hizmet gerekleri doğrultusunda ve takdir yetkisi kapsamında tesis edilmesi aranmaktadır. Örneğin Danıştay tarafından sendika temsilcisinin işyerinin değişikliğinin hukuka uygun olduğu yönünde verdiği bir kararda, Devlet Su İşleri, Balıkesir Bölge Müdürlüğünde harita mühendisi olarak görev yapan ve Balıkesir İl Temsilcisi olduğu anlaşılan davacının, Kastamonu 23. Bölge Müdürlüğü, Bartın 233. Şube Müdürlüğü emrine atanmasını, “*DSİ Bartın 23. Şube Müdürlüğü hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesi için oluşturulan acil personel talep listesinde harita mühendisi açığının olduğunun belirtilmesi üzere tesis edildiği*” için hukuka uygun bulmuştur. Yüksek Mahkeme kararda, işlemin kamu yararı ile hizmet gerekleri doğrultusunda ve takdir yetkisi kapsamında tesis edildiğini belirtmiştir.³⁵

Sonuç

Sendika temsilcileri, sendikal faaliyetlerin yürütülmesinde kilit role sahip olan ve bu sebeple de sendikal nedenlerle ayırimcılığa ve hak ihlallerine muhatap olma riski yüksek olan aktörlerdir. Sendikal özgürlüklerin güvencesi için sendika temsilcilerinin güçlü bir korumaya sahip olmaları bir zorunluluktur. Bunun için de öncelikle sendika temsilcilerinin görevlendirilmesi, görevleri ve sayıları gibi kanunda belirsizlik içeren hususların giderilmesi yanında kanundaki işyeri tanımının da netleştirilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

4688 sayılı Kanun, kamu görevlilerin sendikal haklarını düzenlerken, kamu görevlilerine ilişkin sendikal güvenceler yanında sendika temsilcilerine ilişkin özel düzenlemeler öngörmektedir. Kanun, işyeri sendika temsilcileri dışında işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika dışındaki her bir sendika tarafından o işyerinden sendika işyeri temsilcisi atanmasına da izin vermesi ile kolektif sendika özgürlüğüne hizmet etmektedir.

Bununla birlikte kamu işverenleri tarafından uygulamada sendika temsilcilerine olumsuz işlemler yapılabilmektedir. Sendikal ayırimcılık oluşturan işlemlerin

35 Danıştay 2. D 19.06.2018 E. 2015/6263 K. 2018/4087; benzer yönde, 12.04.2018 E. 2015/6483 K. 2018/2548.

yaptırımının 4688 sayılı Kanun ile öngörülmemesi bir eksiklik olmakla birlikte 6701 sayılı Kanun uyarınca idari yaptırımların uygulanması ise mümkündür.

Sendikal ayrımcılık oluşturan işlemlerin başında karşılaşılan örneklerden olan sendika temsilcilerinin işyeri değişikliği yasağının güçlendirilmesi için 4688 sayılı Kanun m. 18. maddenin 2. fıkrasına “haklı sebep” koşulunun yeniden eklenmesi isabetli olacaktır. Mevcut düzenleme karşısında ise işyeri değişikliği için sebebin açık ve kesin olarak belirtilmesi yanında idarenin takdir yetkisine ilişkin inceleme hassasiyetle yapılmalıdır. Zira idarenin takdir yetkisi mutlak olmayıp kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır. Ayrıca takdir yetkisine istinaden yapılan işyeri değişikliğinin sebep ve maksat unsurları yönünden hukuka uygunluk denetiminin yapılması gerekmektedir.

Kaynakça

Akyiğit, Ercan: *Toplu İş Hukuku*, Ankara: Seçkin, 2024.

Erdoğan, Canan: “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’na Göre Kamu Görevlilerinin Sendikal Güvenceleri”, *Sicil*, C. 1, S. 49, 2023 (Sendikal Güvenceler).

Erdoğan, Canan: *Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları*, Ankara: Yetkin, 2022.

Keser, Hakan: “2821 Sayılı SK ve 4688 Sayılı KGSK Uyarınca İşyeri Sendika Temsilcisi Olarak Tayin Edileceklerin Taşımaları Gereken Nitelikler”, *Sicil*, C. 4, S. 7, 2007 (Sendika Temsilcisi).

Keser, Hakan: “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 20, S. 1, 2014 (Sendika Üyeliği).

Korkusuz, Refik/Korkusuz, Halit: *Türk Kamu Görevlileri Sendikalarının Faaliyetleri ve Rol Model Ülkelerin Sendikaları ile Mukayesesi*, İstanbul: Beta, 2022.

Öktem Songu, Sezgi/İmancı, Berke Kaan: *Kamu Görevlileri Sendikaları Hukuku*, İstanbul: On İki Levha, 2025.

Sur, Melda: *İş Hukuku Toplu İlişkiler*, Ankara: Turhan, 234.

Sümer, Haluk Hadi: “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Kamu Sendika Temsilciliği ve Güvencesi”, *4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Yargı Kararları ve Hukuki Tartışmalar Sempozyumu I, Bildiriler Kitabı*, 10-12 Ocak 2025, Ankara 2025 (Kamu Sendika Temsilciliği).

Tuncay, Aziz Can: “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 9, Özel Sayı, 2007 (Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması).

Tuncay, Can/Savaş Kutsal, Burcu Savaş/Gümrükçüoğlu, Yeliz: *Toplu İş Hukuku*, İstanbul: Beta, 2023.

KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKA HAKKI: ANAYASA MAHKEMESİNİN İNCELEME YÖNTEMİ VE ÖRNEK KARARLAR

Glsm Gizem GÜRSOY*

1.GİRİŞ

Anayasa Mahkemesi, bireysel başvuru sisteminin hayata geçtiği 2012 yılından bu yana, temel hak ve özgürlüklerin korunması konusunda önemli bir içtihadı birikim oluşturmuştur. Bu süreçte, anayasal güvenceler ışığında ele alınan ve mahkeme tarafından detaylı şekilde yorumlanan haklardan biri de sendika hakkı olarak adlandırılan hak kategorisidir.

Sendika hakkı, demokratik bir toplumun sürdürülebilmesi için vazgeçilemez nitelikteki temel hak ve özgürlükler arasında yer almakta olup, bireylerin ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak amacıyla kolektif bir g oluşurmalarına imkân tanır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda bu hak; 51. maddede "sendika kurma hakkı", 53. maddede ise "toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" başlıkları altında özel güvencelere bağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi, sendika hakkını sadece bağımsız bir hak olarak değil, aynı zamanda örgütlenme özgürlüğünün bir parçası ve ifade özgürlüğünün toplumsal bir tezahürü olarak tanımlamaktadır.

Bu hak, doğası gereği hem bireysel (bir sendikaya özgürce ye olma ve faaliyetlere katılma) hem de kolektif (sendikanın bir tüzel kişilik olarak varlığını sürdürmesi ve üyelerini savunması) bir nitelik taşır ve bu iki yön birbirini tamamlayıcı unsurlardır. Toplumda çok sesliliği temin eden bu hak, zgr düşüncenin nn açarken birlikte uyum içinde yaşama kültürünü de garanti altına almaktadır.

* Anayasa Mahkemesi Raportörü

2. KAMU GÖREVLİLERİ AÇISINDAN STATÜ HUKUKU VE ÖDEVLER DENGESİ

Kamu görevlileri, özel sektör çalışanlarından farklı olarak bir statü hukukuna tabidirler ve bu hukuki konumları onlara birtakım anayasal ödevler yüklemektedir. Bu ödevlerin başında; hizmet sunumunda tarafsızlık, devlete sadakat ve kamu hizmetinin kesintisiz yürütülmesi anlamında süreklilik ilkeleri gelmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihadına göre; kamu görevlilerinin sendika hakkı mutlak değildir ve Anayasa'nın 13. maddesindeki kriterler çerçevesinde sınırlandırılabilir. Anayasa'nın 13. maddesi "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz" düzenlemesine yer vermiştir.

Dolayısıyla kamu görevlilerinin sendika hakkına müdahale kanuna dayalı olarak istisnai nitelikte olmalı, demokratik toplum gereklerine uygun bir biçimde zorunlu bir toplumsal ihtiyaca dayanmalı, kuvvetli gerekçelerle temellendirilmeli ve orantılı olmalıdır.

3. ANAYASA MAHKEMESİNİN ÜÇ AŞAMALI DENETİM METODOLOJİSİ

Anayasa Mahkemesi, kamu görevlilerinin sendika hakkına yönelik başvurular-
da, müdahalenin anayasallığını denetlemek amacıyla sistematik bir yöntem izlemektedir:

3.1. Müdahalenin Varlığının Tespiti

İlk aşamada, kamu gücü tarafından kişinin sendikal haklarını kullanmasına yönelik somut bir kısıtlama veya yaptırım uygulanıp uygulanmadığına bakılır. Bu kapsamda; naklen atamalar, görev yeri değişiklikleri, uyarma, kınama, aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması gibi disiplin yaptırımları sendika hakkına müdahale olarak kabul edilir.

3.2. Faaliyetin “Sendikal Faaliyet” Niteliği (ekirdek Alan Testi)

Anayasa Mahkemesi, her eylemi otomatik olarak sendika hakkı kapsamında korumaz; eylemin sendikanın çekirdek faaliyet alanı ile olan illiyetini sorgular. Çekirdek faaliyet alanı her somut olaya göre değerlendirilmesi gerekmele birlikte genel olarak şunları içerir:

- Çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve mesleki standartların belirlenmesi
- Kamu görevlilerinin özlük, sosyal ve ekonomik haklarının savunulması
- Üyelere ve sendika tüzel kişiliğine yönelik hukuki ve mesleki desteğin sağlanması.

Eylemin bu alanla doğrudan bağı yoksa (rneğin tamamen politik bir protesto veya ifade biçimi şeklindeyse), mahkeme incelemesini sendika hakkı yerine örgütlenme özgürlüğü veya ifade özgürlüğü normları üzerinden yürütebilir.

3.3. Haklılık ve Orantılılık Denetimi (Anayasa m. 13)

Müdahalenin hukuka uygun sayılabilmesi için kümülatif olarak şu şartları taşması gerekir:

1. Kanunilik: Müdahalenin dayandığı mevzuat açık, erişilebilir ve öngörülebilir olmalıdır.
2. Meşru Amaç: Müdahale, kamu düzenini koruma veya hizmetin sürekliliğini sağlama gibi anayasal bir amaca hizmet etmelidir.
3. Demokratik Toplumda Gereklik ve lllk: Müdahale, ulaşılan amaç ile kullanılan araç arasında makul bir denge gözetmeli ve demokratik bir toplumda “zorunlu bir ihtiyaç”tan kaynaklanmalı ve orantılı olmalıdır.

4. SENDİKAL EYLEMLERDE GENEL İLKELER VE İDARENİN HOş-GR YüKüMLüLüğü

Anayasa Mahkemesi içtihatları, sendikal eylemlerin sınırlarını belirleyen ve idarenin uyması gereken temel rehber ilkeler ortaya koymuştur:

- Hoşgörü: İdare, özellikle barışçıl ve kısa süreli eylemler karşısında, kamu hizmetini aksatmadığı ya da ortadan kaldırmadığı sürece belirli bir ölçüde hoşgörü göstermekle yükümlüdür.
- Caydırıcı Etki Yasağı: Verilen ceza uyarma gibi en hafif disiplin cezası olsa dahi, bu yaptırımın sendika üyeleri üzerinde gelecekteki hak arama faaliyetlerinden kaçınmalarına neden olacak bir “caydırıcı etki” yaratıp yaratmadığı incelenir.
- Sadakat ve Eylem Dengesi: Sendika üyeliği, memurun statüsünden kaynaklanan sadakat ödevini ortadan kaldırmaz; ancak sendikal bir eyleme katılım tek başına bir yaptırım veya ayrımcılık gerekçesi yapılamaz.

5. UYGULAMALI KARAR ANALİZLERİ VE ÖRNEK KARARLAR

5.1. İş Bırakma ve İşe Gelmemeye Eylemleri: Tayfun Cengiz Kararı

Anayasa Mahkemesi, *Tayfun Cengiz*¹ kararında bir öğretmenin sendika kararı uyarınca bir yasa tasarısını protesto etmek amacıyla iki gün işe gelmemesi nedeniyle verilen uyarma cezasını incelemiştir. Başvurucu, kamu görevlisi (öğretmen) olarak görev yapmakta iken üyesi olduğu sendikanın parlamentoda görüşülmekte olan ilköğretim ve eğitim kanunu tasarısını protesto etmek amacıyla aldığı karar kapsamında iki gün süreyle göreve gelmemiştir. Nihayetinde başvurusunun mazeretsiz olarak göreve gelmediği gerekçesiyle uyarma disiplin cezası ile cezalandırılmasına karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi anılan kararda şu şekilde bir inceleme yapmış ve sonuç olarak sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir:

-Başvurucunun sendikanın çağrısı üzerine mesleğini doğrudan ilgilendiren bir konuda gerçekleştirilen eyleme katılması nedeniyle cezalandırılması başvurusunun sendika hakkına bir müdahale oluşturmaktadır.

-Söz konusu müdahale Anayasa’nın 13. maddesinde yer alan güvence ölçütlerine uygun olmalıdır. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında tesis edilen işlemin kanuni dayanağı ve meşru amacı bulunmaktadır.

- Ancak gerek idarenin olağan uygulamasında ve gerekse de idari yargının

1 Tayfun Cengiz,B. No: 2013/8463, 18/9/2014.

yerleşmiş içtihatlarında başvuru konusu olayda olduğu gibi sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi hâlinde kişinin mazeret iznini kullandığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamaktadır. Bununla birlikte başvurucunun bir devlet okulunda öğretmen olduğu göz önüne alındığında devlet memurlarının sendika hakkından bütünüyle mahrum bırakılamaz. Ayrıca demokratik bir toplumda gerekliliği tartışılmaz olan durumlarda ordu, emniyet veya başka bazı sektörlerde sendikal faaliyetlere sınırlamalar getirilmesi mümkün olmasına rağmen somut olayda başvurucunun bu türden sınırlamalara tabi tutulmasını gerektirecek bir görevde bulunduğu da ileri sürülmemiştir. Sonuç olarak her ne kadar hafif bir ceza olsa da uyarma cezasının “toplumsal bir ihtiyaç baskısına” tekabül etmemesi nedeniyle “demokratik toplumda gerekli olmadığı” değeriendirilmiştir.

5.2. Sembolik Eylemler: Hikmet Aslan Kararı

*Hikmet Aslan*² kararında; sendika yöneticisi olan bir öğretmenin, sendikanın eylem kararını duyurmak amacıyla görev yaptığı okula bir gün boyunca kokart takarak gelmesi cezalandırılmıştır. Anayasa Mahkemesi; kokart takmanın çalışanların dayanışmasını simgeleyen ve üçüncü kişileri bilgilendirme amacı taşıyan barışçıl bir sendikal faaliyet olduğunu belirtmiş ve kılık kıyafet yönetmeliğine aykırılık gerekçesiyle verilen bu cezanın üyeler üzerinde caydırıcı etki yarattığını tespit ederek ihlal kararı verilmiştir.

5.3. Kanunilik İlkesi ve Yasal Belirlilik: Nigar Hrel ve diğeri Kararı

*Nigar Hrel*³ ve diğeri kararında, aile hekimi veya aile sağığı personeli olarak görev yapan başvuruçular, yesi oldukları sendika veya derneklerin nöbet hizmetlerinin ifa şeklini düzenleyen genelgeyi protesto etmek amacıyla aldıkları kararlar uyarınca çeşitli tarihlerde nöbet görevlerini yerine getirmemişlerdir. Söz konusu eylemler nedeniyle başvuruçuların eylem tarihlerinde yürürlükte bulunan yönetmelik kapsamında ihtar puanları ile cezalandırılmalarına karar verilmiştir.

2 Hikmet Aslan, B. No: 2014/11036, 16/6/2016.

3 Nigar Hrel ve diğeri, B. No: 2017/16800, 22/11/2022.

Anayasa Mahkemesi değerlendirmesinde;

-Başvurucuların sendika veya derneklerin çağrısı üzerine ortak mesleki çıkarlarını savunmak amacıyla gerçekleştirdikleri iş bırakma veya nöbet görevini yerine getirmeme şeklindeki eylemler nedeniyle cezalandırılmaları sendika hakkına bir müdahale oluşturmaktadır.

-Söz konusu müdahale Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan güvence ölçütlerine uygun olmalıdır. Bu bağlamda öncelikle tespiti gereken husus, müdahaleye yetki veren bir kanun hükmünün mevcut olup olmadığıdır. Somut olaya konu ihtar puanı şeklinde uygulanan cezalar, iki yüz puana ulaşması hâlinde “sözleşmenin sona erdirilmesine” neden olmaktadır. Anayasa Mahkemesi 5/8/2022 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan E.2022/43, K.2022/81 sayılı kararı ile 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu’nun 8. maddesinde yer alan ve “...sözleşmenin feshini gerektiren nedenlerin...” yönetmelikle düzenlenmesine izin veren ibareyi iptal etmiştir. Dolayısıyla ihtar puanı şeklindeki cezaların sözleşmenin feshini gerektirecek nedenlerin bir parçası olduğu ve 5258 sayılı Kanun’un verdiği yetki kapsamında yönetmelikte düzenlendiği anlaşıldığından bu kapsamda yapılan müdahalelerin kanuni dayanağının bulunduğundan söz edilmesi mümkün değildir.

5.4. Naklen Atama ve Temsilci Güvenceleri: Abdulkadir Akgün Kararı

Anayasa Mahkemesi *Abdulkadir Akgün*⁴ kararında sendika il temsilciği görevine getirilen kamu görevlisi başvurusunun görev yaptığı kurumun farklı bir birimine atanmasını incelemiştir. Anayasa Mahkemesine göre, başvurusunun sendika il temsilcisi olması nedeniyle başka bir birime atanması başvurusunun sendika hakkına bir müdahale oluşturmaktadır. Yanı sıra bir memurun sadece “sendika il temsilcisi” olması nedeniyle, tarafsızlığının etkileneceği şeklindeki soyut ve somut veri içermeyen gerekçelerle başka birime atanmasının sendika hakkını ihlal ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

4 Abdulkadir Akgün, B.No:2015/19791, 20/3/2019.

6. HAKKIN SINIRLARI: KAMU HİZMETİNİN SÜREKLİLİĞİ VE GÜVENLİK

6.1. Uzun Süreli Eylemlerin Etkisi: Osman Bayat ve diğerkleri Kararı

Osman Bayat ve diğerkleri kararında⁵; kamu görevlisi olan öğretmenlerin nöbet creti talebiyle iki ay gibi uzun bir süreye yayılan ve toplamda 7-11 gün süren nöbet tutmama eylemleri nedeniyle disiplin cezaları almalarına ilişkin Őikayetler incelenmiştir.

Anayasa Mahkemesinin değerlendirmesinde;

-Başvurucuların sendikanın çekirdek faaliyet alanı -mesleği doğrudan ilgilen-diren bir konu- kapsamında aldığı karar uyarınca gerçekleştirdiği eylem nedeni-yle cezalandırılmaları sendika hakkına bir müdahale oluşturmaktadır.

-Söz konusu müdahale Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan güvence ölçüt-lerine uygun olmalıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında tesis edilen işlemin kanuni dayanağı ve meşru amacı bulunmaktadır.

-Somut olayda sendikalar, süresiz olarak aldıkları nöbet tutmama yönündeki eylem kararlarını uygulamaya koymuştur. Bu anlamda eylemin, niteliği gereği eğitim hakkının kullanımını ve çocukların güvenliğini etkilemesi nedeniyle sen-dikal özgürlüklerle bağdaştığı, sendikaların sürece katlanma yükümlülüğüne ve iyi yönetişim ilkelerine uygun olduğu kabul edilemez.

-Nöbet tutmama eylemine -7 ilâ 11 gün- başvurularak, kamu makamlarının sendika hakkı kapsamında yapılan eylemlere göstermesi gereken müsamaha sevi-yesinin ötesine geçilmiştir.

- Uyarma cezasıyla tecziyesinin demokratik toplumda zorunlu sosyal bir ihtiyaı karşılamadığı söylenemez. Ayrıca eylemlere uzunca bir süre müsamaha gs-terilerek başvurucuların hemen cezalandırılmadığı ve mevzuattaki en hafif di-siplin cezasının verildiği gözetildiğinde müdahalelerin orantılı olduğu sonucuna varılmıştır.

5 Osman Bayat ve diğerkleri,[GK], B. No: 2016/11319, 5/9/2024.

6.2. Çekirdek Alan Dışı Eylemler ve Disiplin: Veysel Kaplan ve Abdulcebbar Tekin ve diğerleri kararları

Veysel Kaplan kararında⁶; kamu görevlisi başvuru (öğretmen), yöneticisi olduğu sendikanın almış olduğu karar üzerine millî eğitim bakanının telekonferans konuşmasını dinlememiş ve alkışla protesto etmiş ve uyarma disiplin cezasıyla cezalandırılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, başvuru konusu eylemin, kamu görevlileri sendikalarının çekirdek faaliyet alanı -kamu görevlisinin çıkarları- ile ilgili olmadığını, daha ziyade toplu bir ifade biçiminin dile getirilmesi kapsamında başvuru kişinin örgütlenme özgürlüğüne bir müdahale oluşturduğunu değerlendirmiştir. Mahkemeye göre; protestonun sonuçlarının ne şekilde diğer katılımcıları katlanması gereken tahammül sınırının ötesine geçtiği ikna edici gerekçelerle ortaya konulamamış, dolayısıyla başvuru kişinin örgütlenme özgürlüğüne uyarma cezası şeklinde yapılan müdahalenin zorunlu bir sosyal ihtiyaca karşılık geldiğine ilişkin ilgili ve yeterli bir gerekçe içermediği anlaşılmıştır.

*Abdulcebbar Tekin ve diğerleri*⁷ kararında ise; kamu görevlisi başvuru (öğretmen), üyesi oldukları sendikanın kararı uyarınca bir ders saatinde ana dilinin anlam ve önemi konulu müfredat dışı bir ders işlemişlerdir, sonrasında başvuru kişilerin kınama veya aylıktan kesme disiplin cezası ile cezalandırılmalarına karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirmesine göre; başvuru konusu eylem, kamu görevlileri sendikalarının çekirdek faaliyet alanı ile ilgili değildir. Buna göre somut olaya konu disiplin cezaları, sendika hakkından ziyade başvuru kişilerin ifade özgürlüklerine bir müdahale oluşturmaktadır. Söz konusu müdahale Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan güvence ölçütlerine uygun olmalıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre uygulanan işlemin kanuni dayanağı ve meşru amacı bulunmaktadır. Öğretmenler de diğer kamu görevlileri gibi düşüncelerini ifade etmekte serbest olmakla birlikte ifa ettikleri görev gereği diğer kamu görevlilerinden farklı olarak küçük yaştaki bireyleri etkileme ve doğrudan bilgi aktarımında bulunma güçleri bulunmaktadır. Başvuru kişileri, görevleri esnasında müfredatta yer almayan bir konuyu derste işleyerek devletin bu alandaki politikalarına ve belirlediği

⁶ Veysel Kaplan, B.No: 2015/13524, 26/9/2019.

⁷ Abdulcebbar Tekin ve diğerleri, B. No: 2018/561, 14/4/2022.

esaslara aykırı olarak hareket etmiştir. Başvurucuların bahse konu eylem sırasında açıkladıkları yorumlar öğrenciler üzerinde potansiyel bir etkiye sahiptir. Bu bağlamda kamusal hizmetlerin gereği gibi yürütülmesi bakımından yapılan somut olaya konu müdahalelerin başvurucuların demokrasiye katılımını ve düşüncelerini özgürce dile getirmelerini engelleyici veya önemli ölçüde zorlaştırarak etkisini ortadan kaldıracak mahiyette olmadığı gözetildiğinde müdahalenin zorunlu bir toplumsal ihtiyaça karşılık geldiği ve eylemin niteliğine göre en ağır ceza yerine daha hafif cezaların uygulanması karşısında orantılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

7. ÖZEL DURUMLAR: KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME (KHK) SÜREÇLERİ VE CEZA YARGILAMALARI

- KHK ve Temsil Görevi (*Hüseyin Ercan*⁸): KHK ile ihraç edilen ancak yargısal süreci kesinleşmeyen kişilerin sendika yeliği ve temsilcilik görevi 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kanun’un 18. maddesi uyarınca devam eder; bu süreçte verilen cezalar kanunilik koşulunu sağlamamaktadır.
- Ceza Yargılaması (*Bilal Celalettin şaşmaz*⁹): Yasal bir sendikaya ye olmanın, örgütsel bağ ispatlanmadan terör rgt yeliği suuna delil yapılması sendika hakkını ihlal eder.

8. SONUÇ

Anayasa Mahkemesi’nin 2012 yılından bu yana oluşturduğu zengin içtihat birikimi, sendika hakkının sadece bir çalışma hayatı düzenlemesi değil, demokratik toplumun vazgeçilemez temel taşlarından biri olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Mahkemenin kararlarında somutlaşan “adil denge” yaklaşımı, kamu görevlisinin devlete sadakat devi ile birey olarak sahip olduğu örgütlenme özgürlüğü arasındaki ince çizgiyi belirlemektedir.

Anayasa Mahkemesi, kamu makamlarının sendika hakkına yönelik müdahalelerini incelerken salt kanuni bir dayanağın varlığıyla yetinmemekte; müdahalenin

8 Hüseyin Ercan, B. No: 2018/11352, 8/9/2021.

9 Bilal Celalettin şaşmaz, B. No: 2019/20791, 18/10/2022.

“demokratik toplum düzeninin gereklerine” uygun olup olmadığını titizlikle test etmektedir. Bu kapsamda; sendika kararı uyarınca alınan barışçıl ve sembolik eylemlere verilen disiplin cezaları, idarenin göstermesi gereken hoşgörü ve müsamaha sınırlarını aştığı gerekçesiyle ihlal olarak kabul edilmiştir. Mahkeme, en hafif disiplin cezasının dahi sendika üyeleri üzerinde bir “caydırıcı etki” yaratarak örgütlenme özgürlüğünü işlevsiz kılabileceği uyarısında bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi içtihatları, sendika hakkının mutlak bir hak olmadığını ve kamu hizmetinin sürekliliği ile toplumun üstün yararı (güvenlik, eğitim, sağlık gibi) karşısında sınırlandırılabilirliğini de netleştirmiştir. Dolayısıyla kamu görevlileri, sendika kararı olsa dahi, hayati önemi haiz kamu hizmetlerinin felç edilmemesi noktasında özenli bir denge kurmakla yükümlüdür.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi kararları ışığında kamu görevlilerinin sendika hakkının korunması şu temel ilkelere dayanmaktadır:

1. Barışçıl ve kısa süreli eylemler, kamu hizmetini ciddi şekilde aksatmadığı müddetçe anayasal koruma altındadır ve idare bu durumlarda cezalandırma yerine hoşgörü göstermelidir.
2. Sendikal faaliyetin çekirdek alanı (çalışma koşulları ve özlük hakları) ile doğrudan ilgili olmayan politik eylemlerde devletin takdir marjı daha geniştir.
3. Sendika hakkına yönelik her türlü kısıtlama, Anayasa m. 13 uyarınca ölçülü, gerekli ve yasal olarak öngörülebilir olmalıdır.
4. Kamu görevlisinin statüsü gereği taşıdığı sadakat ödevi, sendika hakkından tamamen mahrum bırakılmasına gerekçe yapılamaz.

Anayasa Mahkemesi’nin geliştirdiği bu içtihatlar, idarenin işleyişindeki nesnelliği korurken, memurun bir birey olarak toplumsal meselelerdeki görüşlerini sendikal çatı altında dile getirme hakkını güvenceye alarak demokratik çoğulculuğu güçlendirmektedir.

KAYNAKÇA

1. Anayasa Mahkemesi, Nitelikli Haklar Karar zetleri, Ankara, 2025.
2. Tayfun Cengiz Kararı, B. No: 2013/8463, 18/9/2014.
3. Hikmet Aslan Kararı, B. No: 2014/11036, 16/6/2016.
4. Nigar Hrel ve diğerkleri Kararı, B. No: 2017/16800, 22/11/2022.
5. Osman Bayat ve diğerkleri Kararı, B. No: 2016/11319, 5/9/2024.
6. Abdulkadir Akgün Kararı, B. No: 2015/19791, 20/3/2019.
7. Bilal Celalettin Şaşmaz Kararı, B. No: 2019/20791, 18/10/2022.
8. Hüseyin Ercan Kararı, B. No: 2018/11352, 8/9/2021.

V. OTURUM MÜZAKERELERİ

Doç. Dr. Recai AKYEL - Anayasa Mahkemesi Üyesi

Saygıdeğer katılımcılar, ülkemizde üst ve bağlayıcı norm olarak Anayasa'da sendika kurma hakkı Anayasanın 3. bölümünde sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler başlığı altında 51. maddede düzenlenmiş bulunmaktadır. Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı ise anayasanın 53. maddesine 7-5-2010 tarihli değişiklikle birlikte eklenmiş bir fıkra da yer almaktadır. Grev Hakkı ve Lokavt Anayasa'nın 54. maddesinde düzenlenmiştir ve sadece işçilerden bahsedilmiştir.

Anayasa'nın 90. maddesinde ise milletler arası antlaşmaların, kanunların önüne geçtiği ve Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülemeyeceği ifade edilmiştir ve böylece de ILO ve diğer Türkiye'nin kabul ettiği uluslararası sözleşmelerin yürürlükte olduğunu anayasal güvence olarak vermiştir.

Değerli katılımcılar, benim vurgulamak istediğim başka bir Anayasa maddesi daha var. Bu da şu, devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırlarını düzenleyen 65. maddesi. Sebebi şu, çünkü sendika kurma hakkı ifade ettiğim gibi sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler başlığı altında yer almaktadır. Böyle olunca da devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasayla belirlenen görevlerini bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

Değerli katılımcılar; bu program boyunca, zaman zaman Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Başkanlığından söz edildi. Ben de bu konuya değinmek ihtiyacını duydum. Türkiye'de anayasa değişikliğinden sonra, 2012 yılında ilk defa kamu görevlileri hakem kurulu oluşturuldu. O zaman ben Sayıştay başkanıydım ve Sayıştay başkanı olarak ilk kamu görevlileri hakem kurulu başkanlığını yapmıştım. Ve kamu görevlileri hakem kurulu başkanı olarak, o zaman ilk toplantısını yapmıştım. O zamandan edindiğim birkaç izlenimi aktarmak istedim.

İlk toplantıda şunu gördüm. Tabii başta Memur-Sen olmak üzere diğer sendika temsilcilerinin gerçekten de Türk kamu personel sistemi üzerinde çok etkin bir

yetkinlikleri vardı. Türkiye'deki hemen hemen her alandaki her kesimdeki sektör-deki kamu personelinin sorunlarını, sıkıntılarını, özelliklerini çok iyi biliyorlardı. Ve karşımızda, ben başkan olduğum için tarafsız olarak dinliyordum iki tarafı da, çok iyi gündemlerini takip ettiklerini ve konularına hakim olduklarını fark ettim.

Kamu görevli hakem kurulu ilk defa kurulmuştu ama Cumhuriyetin ve belki de Cumhuriyet öncesi dönemin bütün kamu personel sisteminin sorunlarının bir anda çözülmesi beklendi. Bu mümkün değildi.

Kamu görevi hakem kuruna getirilen iki gündem vardı. Bir bütün kamunun gördüğü ücrete yüzde üç, yüzde üç buçuk zammın ötesinde personel ile ilgili diğer özlük hakları, mali, ekonomik, sosyal haklar vardı ki o haklar da çok ciddi bir rakam tutuyordu. Ve o haklarda aslında çok güzel bir şeyler verildi, ama o hususlar fazla gündeme gelmedi.

Yani kamu görev hakem kurulu çok güzel bir adımdı, çok büyük bir aşamaydı. Çok başarılı oldu. Çok kazanımlar elde edildi. Fakat sosyolojik olarak ve ekonomik olarak da bir anda, taleplerin tamamını karşılamak zaten mümkün değildi. Ve yine orada yüzde üç kamu teklifine karşı, yüzde üç buçuk olarak kesinleştirdik. Bu orana bakıldığı zaman yüzde on yedi gibi bir artıştı, aslında kamuya hakem kurulu yüzde on yedi gibi bir zam vermiş oldu.

Değerli katılımcılar, kararımızı etkileyen iki yaklaşım vardı, geçmiş güden somut iki konudan bahsetmek istiyorum. Birisi şu anda unutulmuş olabilir de, o dönemde bir şanssızlık oldu. Yunanistan'da ekonomik ve finans krizi yaşandı. Yunanistan'da yaşanan o zamanki ekonomik ve finans krizinin sebebi olarak bütün gazetelerde okuduğumuz zaman için denildi ki; Yunanistan'da kamunun karşılıksız olarak, sosyal ödeme olarak, ücret olarak, başka şeyler olarak sahip olduğundan daha fazlası ödendiği söylendi. Ve bu bizi etkiledi. Yani Yunanistan örneği belki olmasaydı daha farklı karar olacaktı.

Diğer bir konu da sendikalar, sürekli şunu söyledi başta Memur-Sen. Madem dediler, milli gelir artıyor, Türkiye kalkınıyor, Türkiye geliyor. Bize de payımızı verin dediler. Haklıydılar, ama biz dedik ki ya da ben öyle düşündüm, yani şöyle bir düşünce aklımıza geldi.

Tamam, ülke kalkınıyor, kamu geliri artışından haklarını kamuya verelim. Çünkü biz de aynı zamanda kamu görevlisiydik. Hatta o zaman beraberiz. Anayasa Mahkemesi Başkanı, Yargıtay Başkanı, Danıştay Başkanı hep beraber konuşuyoruz, muhabbet ediyoruz.

Artış biraz daha fazla verilsin şeklindeydi talepler. Çünkü bizler de memurduk, bizlere de bu yansıyacaktı. Fakat şu aklımıza geldi. Devlet ezelden ebede devam edecekti, tabii ki çalışanlara verilsin ama milli gelirin artışından ülkenin kalkınmasından büyümesinden başkalarına da pay gitmesi gerekiyor. Gelecek nesiller için bir şeyler, işte şehidin gazinin yetimin, ya da işte işsizlerin korunması için başka fonlara aktarmalar var ya onlara da bir şeyler kalsın gibi bir felsefe kararımızı etkiledi.

Geçmişte yaşanmış Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarını etkileyen o dönemin şartlarının anlaşılması için anlatmak istedim.

Ayrıca, sabahki konuşmadan, Memur-Sen'in Genel Başkanı Ahmet Bey'in konuşmasında bir cümle dikkatimi çekti. Memur-Sen'in felsefesinden bahsederken, Memur Sen'in sosyal dengeyi de gözetlediğini ifade ettiler. Çok güzel bir düşünce toplum içerisinde.

Değerli katılımcılar, kamu görevlileri hakem kurulu oluşumunda bir iki husus söylendi. Bunlardan biri kurul Başkanı seçimi ile ilgiliydi. Zaten beş üye sendika temsilcisi, beş üye kamu temsilcisi. Eşit. Başkan ayrı. Türkiye'de bazı şeylere somut bakmak lazım. Kanuna göre, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay başkanlarından birisi hakem kurulu başkanı olur. Bunlardan daha bağımsız kim var ülkede? Bunlardan daha yetenekli kim var? Kamu adına da bunları değil de, kimi başkan yapalım? Yani TOBB'muş, Bilmem işte başka birileri olurmuş? Kanunun saydığı kişilerden daha iyi, daha bağımsız kimler olabilirdi kamu adına karar verebilmek için. Konuları, bazı şeyleri aslında ölçülü ve yerinde düşünmemiz daha iyi olur diye düşünüyorum.

Diğer bir konu, sendika adına üniversite temsilcisinin seçimi meselesiydi. Üniversiteyi temsil ettikten sonra kim görevlendirirse görevlendirsin. Yani bu akademik kişi, zaten sendika temsilcisi ve üniversite temsilcisi. O zaten, sendika temsilcisi. Sendikayı zaten temsil ediyor. Yani o kişinin kim görevlendirirse görevlendirsin sendikayı temsil etme dışında bir hareketi olabilir mi?

Bu duygu ve düşünceler içerisinde konuşmamı tamamlıyorum.

Şimdi sempozyumun soru ve cevap kısmına geldik. Otelden ayrılma saati yaklaştı, şimdi Sıra sizde, sizin takdirinizde soru ve cevap kısmının süresi.. Erken gitmek isterseniz söz almazsanız, yok konuşmak isterseniz soru cevap kısmı ve değerlendirme kısmı başladı, buyurun. Önceki gibi uygulayalım, isim-soyisim alalım ve soru kime soruluyor? Evet söz isteyen var mı?

Emir hocam buyurun.

Prof. Dr. Emir Kaya - Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Bu program sanki benim uzmanlık alanımla çok ilgili olmayacak demiştim. Ama iki günden sonra asıl problemin benim uzmanlık alanımla ilgili olduğu sonucuna vardım. Burada aslında çok ciddi hukuk teorisi ve doktriniyle ilgili bir problem var.

Bu uyuşmazlık, doku uyuşmazlığının kaynağının da orada olduğunu düşünüyorum. Uluslararası çalışma örgütünün genel mantığında net bir kamu ve özel sektör ayrımı yok. Yani bir çalışma mantığı var. Biz ise Türkiye'deki hukuk sisteminde Fransa'nın taklidi olduğumuz için kamu ve özel arasında katı bir rejim ayarlarını oluşturmuşuz ki bu Fransa'da çok daha katı.

Fransa'da mesela kamu hukuku ile özel hukukun mahkemeleri ayrı, hakimleri ayrı, HSK'leri ayrı, hatta kamu hukuku hakimleri özel hukuk hakimlerinden daha fazla maaş da alıyor. Maaşların da ayrı. O kadar katı bir rejim var Fransa'da. Biz onun biraz daha yumuşak bir versiyonunu almışız ama bizde de hala çok katı.

Ve bu toplu sözleşme meselesinde birçok şey düğümlendi. Toplu sözleşme biraz şuna benziyor. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün teşvikiyle bir yasa çıkarılmış. Şöyle bir yasa çıkardığımızı varsayalım. Devlet dedi ki bir kanun çıkardı. Her anne baba çocuklarıyla sözleşme yapacak dedi. Biz de çocuklarımızla sözleşme yaptık. Yani çocuklarımıza ne kadar söz tanırız? Bunun doğasında yok. Yani bu doğasında olmayan bir şey. Çünkü kamu rejimiz sözleşmeye dayalı değil. Bizim hukuk sistemimiz çok kamu hukukçu bence bütün problemlerin kaynağı benim alanımla

ilgili olduğunu anladığım için demek istediğim o bizim hukuk sistemimiz hukuk misyonumuz hukuk anlayışımız çok kamu hukukçu ve bu kamu hukukçu mantığının müdahil olduğu her yerde özel hukuklar geliştirilmiş bir alan olan sendikacılık zarar görüyor. İnsan hakları zarar görüyor. Eğer biz bu rejimi düzeltmek istiyorsak bir bütün olarak aslında kamu hukukunu ve burada çok net konuşmak lazım. İdare hukukunu zayıflatmamız gerekiyor. Net.

Biraz belki provokatif ama net. İş hukukunu güçlendirmemiz doktrinsel olarak idare hukukunu zayıflatmamız gerekiyor diye bir sonuca ulaştım ben size. Teşekkür ediyorum.

Soru: Gökhan ŞİMŞEK - Bayındır Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı

Benim Canan Hocam'a bir sorum olacak. İş yeri temsilcileri noktasında kurumun uyguladığı bir rotasyon uygulaması haklı bir gerekçeyle kamu yararına hizmet gereğini dayanan bir uygulama mıdır?

Doç. Dr. Canan ÜNAL ADINIR - Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

Rotasyon uygulaması, şimdi “haklı bir gerekçe” diyebiliriz. Kanun artık “haklı neden” aramadığı için işyeri değişikliğinin rotasyon gerekçesiyle yapılması mümkün. Kanun tek koşulu, açık ve kesin şekilde belirtme olarak saymış çünkü. Ama idarenin takdir yetkisini kullanırken, bu takdir yetkisinin kamu yararı çerçevesinde kalması ve bu kriterleri sağlıyor mu, bunun üzerinden bakılması da gerekir. Olayın özelliğine bakmak lazım. Kamu işverenin rotasyon gerekçesiyle sendika Aşılırsa rotasyon gerekçesiyle de olsa hukuka aykırı olacaktır.

Ramazan Çakırcı - Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı

Şimdi Osman Bayat kararı ile ilgili özellikle ikinci nöbete ücret verilmemesiyle alakalı anayasa mahkemesinin vermiş olduğu karar sendika hakkının ihlal

edilmemesi yönündeki karar aslında burada anayasanın 18.maddesi angarya yasaktır hükmü de dikkate alınabilir mi sormak istiyorum neticede burada şöyle bir durum var belki bizim yaşadığımız taraftan ifade değil. Neticede birinci nöbete ücret veriliyor buda toplu sözleşmeyle birlikte verilmeye başlandı ama ikinci nöbete ücret verilmiyor. İkinci nöbete verilmediği için aslında burada sendikaların birçoğu bu yönde bir karar aldı.

Ve burada da aslında çocukların güvenliğiyle alakalı bir durum söz konusu değil. Neticede ikinci nöbeti, üçüncü nöbeti görev verdiği zaman burada zaten bir mağduriyet söz konusu. Oradan belki bakılabilir. Yani burada sendikal hakkı ihlal edilmemiş olması yönüne verilen karar değerlendirilirken aslında anayasanın 18. maddesi de dikkate alınması gerekirdi diye düşünüyorum. Çünkü orada hiç kimse zorla çalıştırılmaz ve angarya yasaktır deniliyor.

Yine bu bağlamda bizim zaten Gizem Hanım raportörlük yapıyor. Bu söylediklerinizi göz önünde bulundursun.

Bir sonraki dosyalardan. Bir de şöyle bir durum var. Biz yıllardır Kılık kıyafet eylemimiz var. Şimdi bu kararı görünce acaba buda mı olacak? Yani böyle bir kılık kıyafetten dolayı uyarı disiplin yazısı alındığı, verildiği zaman Anayasa Mahkemesi-ne taşındığında kılık kıyafetten de acaba yine sendikal hakkı ihlal edilmediği yönde bir karar mı verilecek gibi bir endişemiz de yok değil. Biz de 2012 yılından beri kılık kıyafet eylemi kararı aldık.

Kamudur şu an kılık kıyafet, özellikle kravat takma zorunun kaldırılması yönünde bizim aldığımız bir karar var ve şu an tüm öğretmenler, tüm kamu çalışanları bizim kararımıza uyarak özellikle takım elbise ve sakalla ilgili karar verildi ama kravatla ilgili de uyarı kınama cezası verildiğinde önümüze geldiğinde yine burada sendika hakkının ihlal edilmemesi yönünde bir karar verilecek diye sormak istedim. Başkanım size de ve Gizem Hanım'a da birlikte sormak istedim.

Doç. Dr. Recai AKYEL - Anayasa Mahkemesi Üyesi

Biz ya bunları göz önüne alacağız artık değil mi? Gizem Hanım rapörter zaten.

Gölsüm Gizem GÜRSOY - Anayasa Mahkemesi Raportörü

İfade özgürlüğü çerçevesinde değerlendirdik. O yüzden yine kılık kıyafette de Anayasa Mahkemesi'nin öyle bir değerlendirmesi olacaktır. Çünkü ortak menfaat, çekirdek alan usülü baktığımız için 51. maddeye ifade özgürlüğü içerisinde dengelemeye çalışacağız önümüze gelirse.

Doç. Dr. Recai AKYEL - Anayasa Mahkemesi Üyesi

Değerli katılımcılar, soru ve cevap kısmını da tamamlamış bulunuyoruz. Evet, teşekkür ediyorum sizlere. Ve müsaadenizle oturumu sonlandırıyorum.

Sayın Başkanım, değerli katılımcılar, katkılarınız ve katılımlarınızdan dolayıyla çok teşekkür ediyoruz.

KAPANIŞ KONUŞMASI

Ali Cengiz KÖSEOĞLU *

Değerli Misafirler,

Sempozyum boyunca yapılan oturumlarda da vurgulandığı üzere, ülkemizde kamu görevlilerinin sendikal mücadelesi, 1995 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle başlayan süreç sonucunda yasal bir zemine kavuşmuştur. Ancak işçi sendikacılığı ile kıyaslandığında kamu görevlileri sendikacılığının oldukça genç bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir. Bunun yanında, memurların hukuki statüsüne ilişkin geleneksel yaklaşım ve sendikal haklara bakış açısı nedeniyle, uluslararası normların kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin mevzuatımıza tam anlamıyla yansıtılamadığı da açıktır.

Kamu görevlileri sendikacılığındaki bu gecikme, konuya ilişkin akademik çalışmaların ve yargısal içtihat birikiminin de arzu edilen düzeyde gelişmesini engellemiştir. Buna karşılık uygulamada karşılaşılan sorunlar, akademik tartışmaları ve yargısal çözüm arayışlarını zorunlu kılmaktadır. İşte bugün tamamladığımız bu sempozyumun çıkış noktası da tam olarak budur.

Sayın Ali Yalçın, toplantının düzenlenmesindeki başarıyı nazik bir şekilde bizlere atfetmek istedi. Ancak bunun gerçeği tam olarak yansıtmadığını ifade etmek isterim. Bu sempozyum, ortak bir ihtiyacın ve ortak bir arayışın ürünüdür. Bir araya gelerek mevcut sorunları tartıştık, bunların nasıl çözülebileceği konusunda istişarelerde bulunduk. Biz akademisyenler olarak en iyi bildiğimiz yöntemi, yani sorunların bilimsel zeminde tartışılmasını önerdik.

Bu süreçte Sayın Başkan, uzun yıllardır başarıyla gerçekleştirdiğimiz Bölge Adliye Mahkemesi Kararlarını Değerlendirme Sempozyumu modelini örnek göstererek benzer bir çalışmanın kamu görevlileri sendikacılığı alanında da yapılmasını teklif etti. Kendileri, konunun bütün boyutlarıyla akademik bir zeminde ele alınmasını

* Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörü

arzu ettiklerini ifade ettiler. Bu yaklaşımından dolayı Memur-Sen Konfederasyonunu özellikle tebrik etmek isterim.

İlk aşamada, değerlendirmeye yetecek sayıda karar bulunup bulunamayacağı konusunda tereddütlerimiz vardı. Ancak yaptığımız görüşmeler sonucunda bunun bir sorun teşkil etmeyeceği ortaya çıktı. Daha sonra, yalnızca 4688 sayılı Kanun kapsamında verilen adli yargı kararlarının değil, idari yargı kararlarının da mutlaka değerlendirilmesi gerektiği kanaatine vardık. Böylece sempozyumumuzun temel omurgasını, başta Yargıtay ve Danıştay kararları olmak üzere adli ve idari yargı kararlarının değerlendirilmesi oluşturdu.

Bununla birlikte, önceki sempozyumlarımızdan farklı olarak tebliğ oturumlarını da programa ekledik. Her yıl uygulamada öne çıkan sorunları ve öğretilerde tartışılan güncel konuları belirleyerek, alanında yetkin akademisyenler ile uygulayıcıları bir araya getiren oturumlar düzenlemeyi hedefledik.

Bu yıl ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin konuya yaklaşımının mutlaka ele alınması gerektiğini düşünerek programa yeni bir oturum ekledik. Sendikal özgürlüklerin gelişiminde ve korunmasında Anayasa Mahkemesi'nin üstlendiği rol dikkate alındığında bunun son derece isabetli bir karar olduğu bugün yapılan tartışmalarla bir kez daha ortaya çıkmıştır.

Gerçekten de her yıl gelişen, kapsamı genişleyen ve bizleri heyecanlandıran dinamik bir süreç işletiyoruz. Önümüzdeki yıllarda bu çerçeveyi daha da genişletebiliriz. Kamu görevlilerinin haklarının korunması ve sendikal özgürlüklerin geliştirilmesi bakımından önemli işlevler üstlenen Kamu Denetçiliği Kurumu'nu çalışmalarımıza dâhil edebiliriz. Benzer şekilde, sendikal ayrımcılık bağlamında Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun katkılarını da değerlendirebiliriz. Böylece tartışma alanımızı genişleterek kamu görevlileri sendikacılığının farklı boyutlarını daha kapsamlı biçimde ele alma imkânı bulabiliriz.

Kanaatimce önümüzdeki dönemde en önemli görevlerimizden biri, memur sendikacılığı ve toplu sözleşme düzenine ilişkin teorik ve terminolojik altyapıyı birlikte inşa etmektir. Sağlıklı bir uygulama ve tutarlı bir yargısal yaklaşım ancak güçlü bir kavramsal zeminin oluşturulmasıyla mümkün olacaktır.

Bugün burada bir kez daha gördük ki, son derece önemli ve isabetli bir çalışma gerçekleştirmiş bulunuyoruz. Memur-Sen Konfederasyonu bu süreci sürdürmek istediği müddetçe, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi olarak akademik desteğini vermeye devam edeceğimizi özellikle ifade etmek isterim. İnaniyorum ki önümüzdeki yıllarda kapsamı daha da genişleyen, daha fazla paydaşı bir araya getiren ve gelenekselleşen bir bilimsel platform oluşturacağız.

Sözlerime son verirken, başta Memur-Sen Konfederasyonu Genel Başkanı Sayın Ali Yalçın olmak üzere, sempozyumun düzenlenmesinde emeği geçen konfederasyon ve üniversitemiz çalışanlarına, değerli konuşmacılarımıza ve katılımlarıyla bizleri onurlandıran siz kıymetli misafirlerimize teşekkür ediyorum.

Özellikle iki gün boyunca gerçekleştirilen yoğun tartışmalarda bizleri yalnız bırakmayan, oturumları büyük bir ilgiyle takip eden tüm katılımcılarımıza ayrıca şükranlarımı sunuyorum. İnaniyorum ki bu sempozyum, hem akademik literatüre hem de uygulamaya önemli katkılar sağlayacak; kamu görevlilerinin sendikal hakları alanındaki gelişime değerli bir zemin oluşturacaktır.

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi olarak bu sempozyumu sürdürmek ve geleneksel hale getirmek konusundaki kararlılığımızı bir kez daha ifade ediyor, hepinizi saygı ve muhabbetle selamlıyorum.

KAPANIŞ KONUŞMASI

Ali YALÇIN*

Yüksek Yargı'nın üyeleri, kıymetli akademisyenlerimiz, hukukçularımız, sendikacı arkadaşlarım, bu önemli sempozyumdan şahsen çok istifade ettiğimi daha sözlerimin başında ifade etmek isterim ve katkı sunan herkese çok teşekkür ederim. Ne kadar kıymetli bir iş yaptığımızı iki gündür süren fikir ziyafetinde çok daha net olarak gördüm. Geçen yıl bu sempozyumun birincisini düzenlerken, evet, böyle bir şeye ihtiyacımız var demiştik. Yayımladığımız bildiriler kitabını gördüğümde bu ihtiyacı karşılayan bir iş yapmış olmaktan dolayı keyif almıştım, ama bugün doğrusu bu keyif almanın lezzete dönüştüğünü ifade etmek isterim. Peki, niye bu duyguya kapıldım, açıklayayım. Çünkü bu alandaki akademik tartışmalar bizim için ekmek su kadar önemli. Kamu görevlileri sendikaları, yargı ve akademi olarak birbirimizi ne kadar anladığımızın, meselelere nereden baktığımız ve nereden gördüğümüzün ortaya konulması, farklı yaklaşımların görülmesi son derece kıymetli.

Erdoğan Yazıcı hocam “Toplu sözleşme yapma hakkına sahip olan derneğe sendika diyoruz. Toplu sözleşme hakkı yoksa o sendika hala dernektir.” derdi. Bugünde çok kıymetli bir noktaya temas etti kıymetli hocam “Grevsiz toplu pazarlık toplu yalvarmadır.” dedi. Dolayısıyla bizim açımızdan son derece kıymetli bir tespit ve geldiğimiz nokta açısından son derece önemli.

Kamu görevlileri sendikacılığı açısından hayati bir konu olan grev hakkını; çerçevesi, içeriği, usulü ve kapsamı itibarıyla tartışarak bir kıvama getirebileceğimizi düşünüyorum. Grev hakkının elbette sınırlıkları olacak ve bunu ancak tartışarak bir noktaya getirebiliriz.

Bu sempozyumdan çok istifade ettiğimi söylemiştim. Evet, kendi adıma yeni şeyler fark ettim, yeni şeyler öğrendim. Konuşmamız, müzakere etmemiz gereken çok şey olduğunu görüyorum. Müsaadenizle biraz bunlardan bahsetmek istiyorum.

* Memur-Sen Genel Başkanı

Uyuşmazlıkta neden sadece kamu kurumları var ve sendika tarafı yok? Neden uyuşmazlık tek taraflı olarak aynı zamanda işveren tarafı olan Strateji Bütçeden, Maliyeden, Cumhurbaşkanlığından şuradan buradan bürokratlar buna karar verecek? Kendimizi anlatmamız, tezlerimizi savunmamız gereken ortamda biz niye yokuz? Yani burada kamu otoritesinin baskın tavrı devam ediyor.

İşçilerde “Birinci yılı anlaştık, ikinciye Yüksek Hakeme bırakıyoruz.” deme hakkı varken bizde bu tip bir tartışma bile şu ana kadar gerçekleşmiş değil. İşçilerdeki bu durum farklı bir nokta benim açımdan ve bunu kamu görevlileri toplu sözleşmesi noktasında tartışmamız gerekiyor.

Diğer yandan toplu sözleşmenin statüsüyle ilgili tartışma da çok aydınlatıcı oldu. Bir kez daha gördük ki bizim statü konusunda durduğumuz nokta doğru ve geri adım atmamamız gerekiyor. Bu konuları konuşa konuşa kamu tarafıyla bir noktaya gelebiliriz diye düşünüyorum.

Toplu sözleşmenin hükümlerinden olan servis kazanımımız konusunda Maliye Bakanlığı’nın toplu sözleşme hükümlerini bypass eden, diğer deyişle idarenin keyfine bırakan tek taraflı genelgesiyle ilgili konfederasyon olarak açtığımız davaya müdahilliğimizin neden kabul edilmediğini hala anlayabilmiş değilim. Hukuken böyle bir şey nasıl olabiliyor? Yani toplu sözleşmenin tarafı, imzacısı olarak bu durumu mahkemeye taşıyamamayı, mahkemenin bizi davanın tarafı görmemesini ben şahsen anlayamıyorum.

Bir yanda kırk küsur tane sendikayı toplu sözleşme ikramiyesi ile ilgili karara ilişkin dava tarafı olarak kabul ediyorsun ama diğer yanda bir kazanımın iptaline ilişkin imza sahibi olarak konfederasyonu taraf kabul etmiyorsun! Yargının bu yaklaşımını ben şahsen bir yere oturtamıyorum. Umarım bu konuda bir mutfak tartışmasıyla çözüme ilişkin tutumlar geliştirebiliriz.

Sosyal denge sözleşmesi, dayanışma aidatı, toplu sözleşme ikramiyesi konularında, nimet-külfet dengesi bağlamında ben hala aynı yerdeyim ve burada dile getirilen bazı gerekçelerden ikna olmuş değilim. Çünkü bizim emeğimizin üzerinde hoyratça tepinen bir sendikal çürümeye doğru giden bir durum söz konusu. Geçmişte bunu Türkiye yaşadı.

274 sayılı Yasayla 1256 işçi sendikası ortaya çıktı geçmişte. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile de 600'ün üzerinde memur sendikası ortaya çıktı. Türkiye'de o dönem büyük kısmı tabela sendikalarının oluşturduğu bir sendika enflasyonu yaşandı. Sonra bu yönetilemez noktaya ulaştı denilip darbe döneminde sendikal haklara bir satır indirilmiş oldu. Bahsettiğimiz nimet külfet dengesi ayarlanmadığında işte bu gibi sonuçlar ortaya çıkıyor ve sendikacılığın bu bağlamda ciddiyeti ve itibarı ciddi anlamda zedeleniyor.

Bugün neredeyse köy derneklerinin bile “adımızı sendikaya çevirelim” diye düşündüğü tuhaf bir durum yaşanıyor. Bunu görmek gerekiyor. Bunun sacayaklarını doğru oturtmak gerekiyor. Bu açıdan bu tartışmalar kıymetliydi ama bu konunun demokratik haklara hâlel getirmeden nasıl çözüleceğine dair bir netliğe ulaşılamadığını görüyorum.

8. Dönem Toplu Sözleşme’de yeni bir durum oluştu Hakem’e başvurma konusunda. Biz Memur-Sen olarak Hakem’e başvurmadık ama kamu işvereni başvurunca üye gönderip göndermemeyi tartıştık ve 58 kazanımı korumak için üye göndermeye karar verdik. Üye gönderdiğimiz için bazı çevreler tarafından eleştirildik. Açıkçası “Acaba biz mi yanlış yapıyoruz?” konusunda bir tereddüt yaşamadım. Doğru yaptığımızı düşünüyorum bu konuda. Çünkü Hakem’e üye gönderilmediğinde gerek önceki toplu sözleşmeden devretmesi gereken kazanımlar gerekse de 58 kazanımın akıbeti belirsizliğe mahkûm olacaktı. Yasamız, böyle bir durumda “Genel hükümlere göre karar verilir.” diyor ve başka da bir şey söylemiyor. Dolayısıyla tam bir belirsizlik. Bu konuda buradaki tartışmalar da bizi doğruladı.

Anayasa Mahkemesi’nin, üye sayısı itibarıyla dördüncü sırada olan konfederasyonun toplu sözleşme masasına oturtmak için açtığı davada verdiği karar ile %2 konusunda verdiği karar birbiriyle çelişiyor. Ben hala bu konuyu zihnimde oturtamadım. Masaya niye 3 konfederasyon oturtuluyor? Birinci konfederasyon yetkili diye orada peki diğer ikisi hangi sıfatla oturuyor? Hakikaten yasa niye 3 demiş? Neden 4, 5, 10 değil de 3 konfederasyon? Şu anda 17 tane konfederasyon var. Onlar da Birleşik Kamu İş’in dava açtığı gibi dava açıp “Biz niye o masada oturamıyoruz” diyebilirler pekâlâ.

Arkadaşlara bir soru sordum; dedim ki, velev ki biz masadan kalktık nasıl olur?

Hepsi dedi ki çok iyi olur. Peki, sonrası ne olur? O konuda çok sağlıklı cevap gelmemiştir. Sonra dedik ki, “Orada yedek sendikaların oturtulmasının amacı yetkili konfederasyonu baskılamak, yetkili konfederasyonun elini kolaylaştırmak için değil”.

Masada yetkisiz iki konfederasyonun bulunması baskılama mekanizması oluşturmaya dönük. Onların da teklifini alıyorlar ve onları yedekte tutuyorlar. Sen, işveren üzerinde bir sendikal baskı üretmek için “Ben masadan kalkıyorum.” dediğinde, diyor ki “Tamam hadi sana güle güle.” yedekteki diyor ki “senin teklifi getir konuşalım, bunların yazdıklarının hepsini sana yazıyorum, üzerine iki tane de veriyorum.” Çok tuhaf ve tutarsız bir şey. Bugün Kamu Çerçeve Protokolü’nün tarafı olan Türk-İş “Masadan çekiliyorum.” ya da “Masadan kalkmayı tartışıyoruz, bu akşam karar vereceğiz” dese uzlaşmak için kırk da etkili-yetkili kapılarını aşındırır. Bizde ise bu yedekli sistem nedeniyle masadan kalkma seçeneği bir baskı unsuruna dönüşmüyor. Hakikaten ortada bir tutarsızlık var.

Bazıları masadaki üç konfederasyonun bir araya gelerek ortak hareket etmesini söylüyorlar. Eyvallah. Biz buna da varız. Bu yolu denedik de. Ben 6. sözleşmede ikisine de mektup yazdım. “Gelin beraber yürütelim.” dedim. Birisi baştan reddetti. Diğeri de son anda çark etti. O yüzden ortada bir tuhaflık var. Meselenin bu boyutları dışarıdan bakınca pek görülmeyebilir ama uygulamanın içinde olanlar olarak biz bunları yaşıyoruz. Umarım bu tartışmalar bu konularda da ufuk açıcı olur.

Bizim iyileştirmeye açık alanlarımız varsa biz eksik biliyorsak onları bu vesileyle öğrenmiş oluyoruz. Ama geri kalan kısma ilişkin de mutlaka bu bilgiyi tekamül ettirmemiz lazım tartışarak.

Grev hakkında süre konusu bugünkü sunumlarda benim en önemli edindiğim kazanımlardan birisi. Bir sendika yasa tasarısı hazırlamıştık ve Bakanlık karşılıklı çalışma için o tasarıları istedi, sunduk. Ben bu tartışmalarda o tasarımı yeniden ele almamız gerektiğini ve beraber olgunlaştırmamız gerektiğini gördüm. Bunun mutfağını da devam ettireceğiz.

İşyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi konularındaki hukuken kabul edilebilir bir gerekçe yani haklı sebep ya da somut gerekçe sunulması gerektiği konusunda burada çok önemli izahlar yapıldı. Son derece memnun oldum.

Ama bizim de içimizde tartıştığımız bazı hususlar var. Onlara ışık tutacağını düşünüyorum. Hakem konusunda değerli Valimin, Anayasa Mahkemesi üyemizin Hakem konusunda yani hani Sayıştay yönetiyor daha nasıl birisi yönetecek kısmıyla ilgili şunu ifade etmek isterim. Bizim orada Sayıştay kısmına itirazımız yok. Sayıştay olur, Yargıtay olur, Danıştay olur, birisi olur. İtirazımız oraya değil. Ali Cengiz hocama o ara sordum: “Sizin hakem nasıl?” diye. Yüksek Hakem Heyetinde şunlar var: Yargıtay, Cumhurbaşkanlığından bir temsilci, YÖK temsilcisi, Çalışma Genel Müdürü. En fazla üyeye sahip işçi konfederasyonunda iki temsilci. En çok üyeye sahip işveren sendikasından bir temsilcisi,

Bizdeki sistemi burada zaten tartıştık. Bizdeki sorun şu. Bakın, hiç kasmaya kesmeye gerek yok. Açık açık televizyon ekranından söylediğim için buradan da söylüyorum.

Hani bir televizyon programında vardı ya, “Hamdi Bey’e bağlanıyoruz.” diyor-du. Toplu Sözleşme masasında işveren tarafı Alo Hamdi Bey’e bağlanıyor. Mesela Berat Bey zamanında Bakan Yardımcısı Nurettin Nebati’ydi. Genel müdür dışarı çıkıyor. “Şunu verelim mi?” diye soruyor. Karşıdan “Yok onu vermeyin.” cevabı geliyor. Dönüyor masaya ve o talebi reddediyor. Yani sürekli Hamdi Bey’e bağlanıyoruz. Hamdi Bey, “Bu verilebilir, bu verilemez.” diye karar veriyor. Ve ayrıca masayı dolaylı yöneten kişiyi doğrudan hakem heyetine veriliyor. Yani Hakem’de o var.

Bu toplu sözleşme masayı dolaylı yöneten İlhan Hatipoğlu’ydü. Hakemde İlhan Hatipoğlu var. Hadi buyur. Böyle bir hakem sistemi olur mu?

Bu durum Yargıtay’ı da etkisizleştiren, Yargıtay başkanını da zor duruma düşüren bir durum. Onun gözüne bakmak zorunda. O ne diyecekse ona göre karar verecek.

Oldu mu şimdi? Bakın Yargıyı ne duruma düşürdük? Ortada dehşet bir garabet, berbat bir durum var. Onun için nasıl soracak şimdi şeyi düşünün siz.

Önemli konulardan biri de tutanak sistemindeki garabetti. Uyuşmazlığa kamu tarafı karar veriyor. Biz yokuz. Tutanağı da kamu tarafı tutuyor. Bakın, Zehra Hanım döneminden bir fotoğraf vereyim. Tutanağı Bakanlık tutuyor. Konuşuyoruz, tutanak yok. Birçok konuda anlaşıyoruz, bazı konularda da anlaşamıyoruz. Bize

deniyor ki: “Ya toplu sözleşmeyi imzalarsanız ya da ben şu ana kadar uzlaştığımız konuları yok sayarım.”

Sonra düğmeye basıyor, “Sildim hepsini.” Yok. Tutanak yok. Şimdi bu durum hakikaten tartışılmaya ihtiyaç duyulan bir konu.

Ben Akademi’ye bu toplu sözleşmeden sonra çok sert sitem ettim. Son konuşmayı yaparken akademiye ve televizyon ekranlarında ahkam kesenlere çok ciddi sitemler ettim. Niye? Çünkü biz orada bir cinayet yaşıyoruz, bir garabet yaşıyoruz, akademi konuyla yeterince ilgilenmiyor, dedim. Şimdi onun bir kısmını geri alıyorum. Bizim akademiyle beraber bu tip toplantılar yapmamız lazımmış. Onun için Ali Cengiz hocama koca bir alkış istiyorum.

Yoksa akademi sorunu nereden fark edecek? İham mı gelecek? İşte bu ortamlarda bu tartışmalar yapıla yapıla boşluklar fark edilecek. Geçen İstanbul Üniversitesi Çalışma Ekonomisinde hocalarla bir araya geldik.

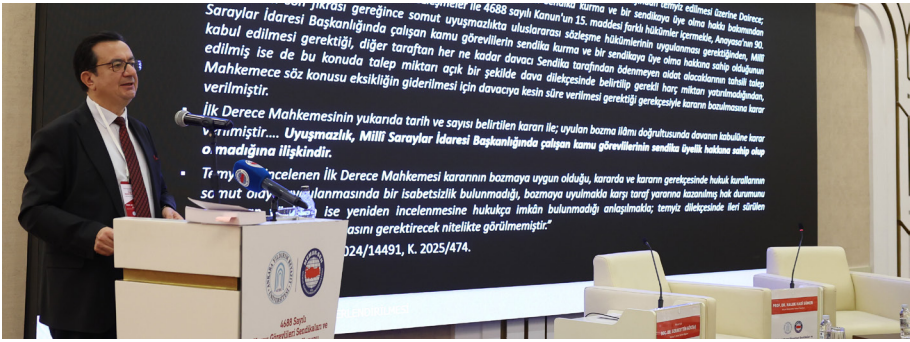
Kocaeli’nden gelen hocam buradaydı. Özgür Hocam. Onlarla falan beraber tartıştık. Baktım ki hakikaten bazı konular yine hariçten gazel. Niye? Çünkü bizim yaşadığımızı biz biliyoruz.

Uygulamanın içindeki biziz. Konuşmalarda denildi ya “Memur sendikacılığının literatürü daha gelişmedi. İşte bu kopukluklar bundan kaynaklanıyor.” diye. Onun için bizim o hengamenin, o tartışmanın içerisinde boğulmadan bu tip tartışmaları devam ettirmeli ve bu alanda bir alan genişlemesine vesile olmalıyız, diye düşünüyorum.

Çok söze gerek yok. İyi ki varsınız. İyi ki buradasınız. İyi ki bu katkıyı sundunuz. Herkese ayrı ayrı teşekkür ediyorum.









3) Üyelerinin hak ve menfaatlerini ilgilendiren idari işlemler.

Üyelerinin kolektif (ortak) hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemler:

Üyelerinin bireysel hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemler:



- Tek bir TİS ünitesi için yapılır.
- Geriye yürütülebilir.
- Normatif art etkiye sahiptir.
- Taraf sendikaya üyelik belirli avantajlar getirir.

4688 Sayılı Kanun

- Tüm kamu görevlileri için uygulanır.
- Geriye yürütme ihtiyacı duyulmaz.
- Normatif art etkiye sahip değildir.
- Taraf sendikaya üyelik avantaj içermez.

Kişî Bakımından Yararlanma Karşılığı

56 Sayılı Kanun

Normatif hükümlerle tüm işçiler yararlanır. Ağırlıklı hükümlerden yararlanma için tarafa sendikaya üyelik, dayanışma aidatı ödeme veya dikkatin rızası gereklidir.

4688 Sayılı Kanun

Mali ve sosyal haklardan tüm kamu görevlileri yararlanır. Toplu iş sözleşmesi ikramiyesinden, sendikaya üye olanlar yararlanır. Taraf sendikaya üyelik mali veya sosyal avantaj yoktur.

Yararlanma sisteminin sakıncası: Bu durum, gerçek bir müzakereye dayanan, işçi toplu pazarlığı sisteminin işlevsizleşmesine mevzuat değişikliği gerekmektedir.







“

Statü hukukuyla evrensel sendikal haklar arasında sıkışmış kamu görevlileri sendika mevzuatının, Türkiye'nin taraf olduğu başta ILO sözleşmeleri olmak üzere uluslararası metinlerle yeterince uyumlu olmaması önemli bir sorun ve muhataplar açısından bir sorumluluk alanı olarak önümüzde durmaktadır. Türkiye, sendika mevzuatımızdaki bu sorunlu alanlar nedeniyle ILO Aplikasyon Komitesi raporlarına girmek durumunda kalmaktadır. Mevzuatın yetkinleştirilmemiş olmasının neden olduğu olumsuz sonuçlardan en fazla kamu görevlileri etkilenmektedir. 4688 sayılı Kanun'un uluslararası metinlerle uyumsuzluğu giderilmedikçe sonuçları sendikal alanda yaşanmaya, akademide tartışılmaya ve yargıya taşınmaya devam edecektir.

”