

T.C.

DANIŞTAY
ONİKİNCİ DAİRE

Esas No : 2021/6502

DAVACI VE YÜRÜTMENİNDURDURULMASINI İSTEYEN : Bağımsız Eğitim Çalışanları SendikasıVEKİLİ : Av. Ahmet Kavuncuoğlu
[16105-01175-64236] UETSDAVALI : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
[35756-96578-89521] UETSVEKİLİ : Av. Ayşat UğurDAVALI YANINDA MÜDAHİL : Memur Sendikaları KonfederasyonuVEKİLİ : Av. Ahmet Güneç
[16926-29088-23161] UETSDAVANIN KONUSU :

1- 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 Sözleşmenin, "Toplu Sözleşme İkramiyesi" başlıklı 23. maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 4. maddesinde yer alan üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ibaresinin ne şekilde uygulanacağını gösteren, "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" ibaresinin;

2- Aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan, "Birinci fıkraya göre üye sayılarının tespitinde, ödeme tarihi itibarıyla Resmi Gazete'de en son yayımlanan '4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin İstatistik Hakkında Tebliğ' esas alınır." düzenlemesinin;

iptali ve yürütmenin durdurulması istenilmektedir.

DAVACININ İDDİALARI : Dava konusu düzenleme ile sendika üyesi kamu görevlileri arasından ayırım yapılarak, %1 barajına ulaşamayan sendikalar açısından, üyelerinin toplu sözleşme ikramiyesinden yararlandırılmasının engellendiği, sendikal hakların Anayasa ve uluslararası mevzuat ile güvence altına alındığı, toplu sözleşme içeriğinde yasaların emredici düzenlemelerine ve yasaklarına aykırı hüküm bulunamayacağı, bu durumun eşitlik ilkesine de aykırılık teşkil ettiği, toplu sözleşmenin açıkça hukuka aykırılık teşkil eden dava konusu maddesinin, yürütmesinin durdurulması ve iptali gerektiği ileri sürülmektedir.



DAVALI İDARENİN SAVUNMASI : Anayasa'nın 53. maddesinde toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkına yer verildiği, 128. maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği; ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğunun kurala bağlandığı; 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasında toplu sözleşme ikramiyesinin açıkça toplu sözleşme kapsamında olduğu; ikinci fıkrasında ise, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağının belirtildiği; ancak, sendika üyeleri arasında ayırım yapıp yapılmayacağı konusunda kısıtlayıcı bir düzenlemenin de yer almadığı; Anayasa ve 4688 sayılı Kanun ile diğer mevzuat hükümlerine uygun olarak Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında gerçekleştirilen görüşmeler neticesinde dava konusu madde hükmünde mutabakat sağlanmak suretiyle toplu sözleşmenin imzalandığı belirtilerek, yürütmenin durdurulması isteminin ve davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

DAVALI YANINDA

MÜDAHİLİN SAVUNMASI : 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 4. maddesiyle, kendilerinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlileri sendikalarına üye kamu görevlilerinin, üç ayda bir maaşlarıyla birlikte ödenen toplu sözleşme ikramiyesine ilişkin alabilecekleri alt sınırın belirlendiği, dava konusu düzenlemeyle, hizmet kolunda %1'in üzerinde üyesi olan kamu görevlileri sendikalarına üye olanlara ilişkin yeni bir hakkın verilmesi amaçlanarak, %1'in altında üyesi olan sendikalara üye olanlara ise mevcut mevzuat hükmünün uygulanmaya devam edileceği, %1 barajının, sendikaların üye sayısını arttırmak, ayrıca daha etkin bir güçle kazanım üretmelerini sağlamak için, bu barajı geçen sendikaların üyelerine teşvik amacıyla belirlendiği, toplu sözleşme yetkisinin, idare ve kamu görevlilerinin, mali ve sosyal haklara ilişkin sahip olduğu kural koyma yetkisi olarak tanımlanabileceği, kamu görevlileri toplu sözleşmesinin, kamu görevlilerinin özlük hakları ve çalışma koşulları noktasında idarenin düzenleme yetkisinin, Anayasa tarafından kamu işveren heyeti ve kamu görevlileri sendikaları heyetinden müteşekkil sosyal taraflara bırakıldığı kanun hükmünde sonuç doğuran kendine özgü genel düzenleyici özel hukuk sözleşmesi olduğu, sözleşmenin kanuna nazaran özel hüküm niteliğinde olduğu, normlar hiyerarşisi bağlamında özel hükmün genel hükmü bertaraf ettiği noktasında ihtilaf bulunmadığı, toplu sözleşmeyle temel hak ve özgürlüklere, Anayasal düzene ve emredici hükümlere aykırı düzenleme yapılamayacağı, ancak 6356 sayılı Kanun uygulamasında yerleşmiş içtihadi uygulamalara göre emredici hükümlerin çalışanlar lehine değiştirilmesinin mümkün olduğu savunulmaktadır.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ : Nur TOKTAŞ

DÜŞÜNCESİ : Yürütmenin durdurulması isteminin kısmen kabulü, kısmen reddi gerektiği düşünülmektedir.



TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Onikinci Dairesince; davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma için verilen süre geçtikten sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi, savunmanın geldiği görülmekle yeniden incelendi ve işin gereği görüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE :

MADDİ OLAY :

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 Sözleşmenin; "Toplu Sözleşme İkramiyesi" başlıklı 23. maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 4. maddesinde yer alan üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ibaresinin ne şekilde uygulanacağını gösteren, "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" ibaresi ile aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan, "Birinci fıkraya göre üye sayılarının tespitinde, ödeme tarihi itibarıyla Resmi Gazete'de en son yayımlanan '4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin İstatistik Hakkında Tebliğ' esas alınır." düzenlemesinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle bakılan dava açılmıştır.

İLGİLİ MEVZUAT :

Anayasa'nın "Sendika Kurma Hakkı" başlıklı 51. maddesinde, "(Değişik: 3/10/2001-4709/20 md.) Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Sendika kurma hakkı ancak; millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir. Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir. (Mülga dördüncü fıkra: 7/5/2010-5982/5 md.) İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir. Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz." hükmüne; "Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı" başlıklı 53. maddesinde, "İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir. (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/6 md.)



Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/6 md.) Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/6 md.) 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." hükmüne; Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili genel ilkelerin yer aldığı **128. maddesinde**, "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. 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..." hükmüne yer verilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Amaç" başlıklı **1. maddesinde**; bu Kanun'un amacının, 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 olduğu; "Kuruluş" başlıklı **4. maddesinde**; sendikaların hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulacağı, bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabileceği, meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamayacağı; "Hizmet Kolları" başlıklı **5. maddesinde**; maddede belirtilen 11 adet hizmet kolunda sendika kurulabileceği; "Sendika Üyeliğinin Kazanılması" başlıklı **14. maddesinde**; sendikalara üye olmanın serbest olduğu, kamu görevlilerinin çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilecekleri; "Sendika Üyelerinin ve Yöneticilerinin Güvencesi" başlıklı **18. maddesinde**; kamu işverenin, kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamayacağı; "Sendika ve Konfederasyonların Yetki ve Faaliyetleri" başlıklı **19. maddesinde**; kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların, bu Kanundaki hükümler çerçevesinde, toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olmaya yetkili oldukları belirtilerek, kuruluş amaçları doğrultusunda hangi faaliyetlerde bulunabilecekleri; "Toplu Sözleşmenin Kapsamı" başlıklı **28. maddesinde**; toplu sözleşmenin, 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 kapsayacağı, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı, toplu sözleşme hükümlerinin, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerli olacağı; "Toplu Sözleşmenin Tarafları ve İmza Yetkisi" başlıklı **29. maddesinde**; toplu sözleşme görüşmelerine kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyetinin, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin katılacağı, Kamu İşveren Heyetinin, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşacağı, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin, 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 oluşacağı, toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanının, kamu görevlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisinin yetkili olduğu; "Üye Sayılarının Tespiti" başlıklı **30. maddesinde**; sendika ve konfederasyonların üye sayılarının belirlenmesine ilişkin olarak, kurumlar ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca kurumlardan ve sendikalardan gelen müşterek imzalı listeler üzerinden yapılacak tespiti ilişkin hükümlere yer verilerek, anılan Bakanlığın, 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 edeceği, buna göre kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların toplam üye sayısını belirleyeceği ve sonuçları her yıl temmuz ayının ilk haftasında Resmi Gazete'de yayımlayacağı; "Toplu Sözleşme Görüşmeleri" başlıklı **31. maddesinde ise**; son rakamı tek olan yıllarda yapılan toplu sözleşme görüşmeleriyle ilgili olarak izlenen sürece yer verilerek, toplu sözleşme görüşme sürecinin 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 tutanağının imzalanacağı, toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamayacağı, en son aşamada imzalanan toplu sözleşme metninin Resmî Gazete'de yayımlanacağı düzenlenmiştir.

Dava konusu Toplu Sözleşme maddesinde uygulanma şekli gösterilen 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 6111 sayılı Kanun ile değişik **Ek 4. maddesinde**; 25/06/2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu



görevlilerine Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte kırkbeş Türk Lirası toplu sözleşme ikramiyesi ödeneceği, bu madde uyarınca yapılan ödemenin, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmayacağı ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzer ödemelerin hesabında dikkate alınmayacağı hükme bağlanmıştır.

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 Sözleşmenin "Kapsam" başlıklı **1. maddesinin birinci fıkrasında**; bu Toplu Sözleşmenin; kamu görevlilerinin geneline ilişkin mali ve sosyal haklarla ilgili bölümünün 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının, her bir hizmet kolu kapsamına giren mali ve sosyal haklarla ilgili bölümünün ise, ilgili hizmet kolu kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlileri hakkında uygulanacağı, **ikinci fıkrasında**; bu Toplu Sözleşmede düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı; "Dayanak" başlıklı **2. maddesinin birinci fıkrasında**; bu Toplu Sözleşmenin 4688 sayılı Kanun'un 28. ve 32. maddelerine dayanılarak akdedildiği; "Yürürlük Süresi ve Tereddütlerin Giderilmesi" başlıklı **3. maddesinin birinci fıkrasında**; bu Kararın, 01/01/2022 - 31/12/2023 tarihleri arasında uygulanacağı; "Taraflar" başlıklı **4. maddesinde**; bu toplu sözleşmenin taraflarının, kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanının, kamu görevlileri adına ise, kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklarla ilgili olarak Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanının (MEMUR-SEN Genel Başkanı), hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklarla ilgili olarak, ilgili hizmet kolunda madde kapsamında belirtilen sendikaların temsilcilerinin olduğu belirtilmiştir.

Anılan Toplu Sözleşmenin "Toplu Sözleşme İkramiyesi" başlıklı **23. maddesinin birinci fıkrasında**; "375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek-4. 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, "kırkbeş Türk Lirası" ibaresi, "2119 gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutarda" şeklinde uygulanır.", **ikinci fıkrasında**; "Birinci fıkraya göre üye sayılarının tespitinde ödeme tarihi itibarıyla Resmi Gazete'de en son yayımlanan "4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin İstatistik Hakkında Tebliğ" esas alınır. " düzenlemesine yer verilmiştir.

Öte yandan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun **27. maddesinin ikinci fıkrasında**; idari işlemin uygulanması hâlinde giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması koşullarının **birlikte gerçekleşmesi**

durumunda yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği kuralı yer almaktadır.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME :

Dava; Kamu Görevlilerinin Geneliğe ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin "Toplu Sözleşme İkramiyesi" başlıklı 23. maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 4. maddesinde yer alan üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ibaresinin ne şekilde uygulanacağını gösteren, **"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"** ibaresi yönünden incelendiğinde;

Yukarıda açık metinlerine yer verilen Anayasa hükümleri ile, sendika kurma hakkının Anayasa ile güvence altına alındığı ve çalışanlar ve işverenlerinin, 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; hiç kimsenin bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamayacağı; sendika kurma hakkının; ancak, bazı sebeplerin varlığı halinde Kanunla sınırlanabileceği; toplu sözleşme hakkı kapsamında, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkına sahip oldukları, bu konu ile ilgili hususların Kanunla düzenleneceğinin kurala bağlandığı görülmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda; sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri, görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumlulukları ile toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenerek, hizmet kolu esasına göre Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulabilecek olan sendikaların hizmet kollarına yer verilmiş olup, sendikalara üyeliğin serbest olduğu, kamu görevlilerinin çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilecekleri hükmünün yanında, kamu işverenin kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamayacağı hususu, sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvencesi olarak düzenlenmiştir.

Anılan Kanun'un 28. maddesinde; toplu sözleşmenin, 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 kapsayacağı; toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı belirtilmiştir.



Anayasa'nın 51. maddesiyle düzenlenen sendika kurma hakkı, örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olduğundan, bu hakka yönelik olarak yapılabilecek müdahalelere karşı ilgili mevzuat uyarınca bir korunma ve bu hakkın kullanılması nedeniyle yaptırıma uğranılmaması anlamında bir güvence sağlandığı açıktır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 4. maddesinde yer alan, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleriyle birlikte kırkbeş Türk Lirası toplu sözleşme ikramiyesi ödeneceğine ilişkin düzenleme incelendiğinde; ilgililerin bu maddeden yararlanabilmesi için, sendika üyesi olması ile aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilmesinin yeterli olduğu açık olmasına 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.

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 durumda; 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinde yer alan, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı yolundaki hükmün farklı şekilde yorumlanarak, toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanmada, hizmet kollarına ilişkin olarak üye olunan sendikalar açısından, "toplam kamu görevlisi sayısının en az %1'inden fazla sendika üyesi kaydeden sendikalar" şeklinde kriter getirilmesi suretiyle 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 mevzuata ve hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Öte yandan, hukuka aykırılığı saptanan bu düzenlemenin uygulanması halinde giderilmesi güç veya imkânsız zararların doğmasına yol açacağı da kuşkusuzdur.

Toplu Sözleşmenin 23. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan **"Birinci fıkraya göre üye sayılarının tespitinde, ödeme tarihi itibarıyla Resmi Gazete'de en son yayımlanan '4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin İstatistik Hakkında Tebliğ' esas alınır."** düzenlemesine gelince;

Yukarıda da vurgulandığı üzere, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için, idari işlemin uygulanması halinde giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması koşullarının birlikte gerçekleşmesi gerekmekte olup, bu ibare yönünden, maddede belirtilen iki koşulun **birlikte** gerçekleşmediği sonucuna varıldığından, bu kısma ilişkin yürütmenin durdurulması istemi yerinde görülmemiştir.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen koşulların birlikte gerçekleştiği anlaşıldığından, dava konusu Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin "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"** ibaresinin oyçokluğuyla **YÜRÜTÜLMESİNİN DURDURULMASINA**,

2. Anılan maddenin ikinci fıkrasında yer alan **"Birinci fıkraya göre üye sayılarının tespitinde, ödeme tarihi itibarıyla Resmi Gazete'de en son yayımlanan '4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin İstatistik Hakkında Tebliğ' esas alınır."** ibaresi yönünden ise oybirliğiyle **YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE**,

T.C.
DANIŞTAY
ONİKİNCİ DAİRE

Esas No : 2021/6502



3. Bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren 7 (yedi) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz yolu açık olmak üzere, 23/03/2022 tarihinde karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Mahmut	Gürsel	Oğuz	Mehmet	Esmâ
DOĞAN	MEKİK	YAĞLICI	AYDIN	AKSOY
			(X)	

(X) KARŞI OY:

Dairemizin 08/12/2021 tarih ve E:2021/6348 sayılı kararı ile dava konusu Toplu Sözleşmenin "Toplu Sözleşme İkramiyesi" başlıklı 23. maddesinin birinci fıkrasında 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" ibaresinin yürütülmesinin durdurulmasına karar verildiğinden, bu davada, aynı ibare yönünden yürütmenin durdurulması istemi hakkında yeniden bir karar verilmesine yer bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenle, anılan ibare yönünden yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına hükmedilmesi gerektiği görüşüyle, kararın bu ibareye ilişkin kısmına katılmıyorum.

Üye
Mehmet AYDIN