|  |
| --- |
| **TÜRKİYE CUMHURİYETİ** |
| **ANAYASA MAHKEMESİ** |
|  |
|  |
| **BİRİNCİ BÖLÜM** |
|  |
| **KARAR** |
|  |
| **SEMİHA AYHAN YUNDAN BAŞVURUSU** |
| (Başvuru Numarası: 2018/27682) |
|  |
| Karar Tarihi: 4/10/2023 |
| R.G. Tarih ve Sayı: 9/1/2024-32424 |
|  |
|  |
|  |
|  |

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**KARAR**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Başkan** | **:** | Hasan Tahsin GÖKCAN |
| **Üyeler** | **:** | Muammer TOPAL |
|  |  | Recai AKYEL |
|  |  | Yusuf Şevki HAKYEMEZ |
|  |  | İrfan FİDAN |
| **Raportör** | **:** | Gülsüm Gizem GÜRSOY |
| **Başvurucu** | **:** | Semiha AYHAN YUNDAN |

**I.** **BAŞVURUNUN KONUSU**

1. Başvuru, başvurucunun performansının düştüğü gerekçesiyle toplu sözleşme hükümleri kapsamında aldığı iyileştirme zammının kesilmesine karar verilmesi nedeniyle sendika hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

**II.** **BAŞVURU SÜRECİ**

2. Başvuru 3/9/2018 tarihinde yapılmıştır. Komisyon, başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar vermiştir.

3. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık, görüşünü bildirmiştir. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı beyanda bulunmamıştır.

**III.** **OLAY VE OLGULAR**

4. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle olaylar özetle şöyledir:

5. Başvurucu, olayların gerçekleştiği tarihte İzmir'in Buca Belediyesinde mühendis olarak çalışmaktadır ve Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM BEL-SEN/Sendika) üyesidir.

6. 1990 sonrası kurulan TÜM BEL-SEN, yerel yönetimlerde (belediye ve il özel idareleri) memur statüsünde çalışanların örgütlendiği sendikadır. Ülke çapında örgütlenen Sendika, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) üyesidir.

7. Buca Belediyesi ile TÜM BEL-SEN arasında 12/6/2008-12/6/2009 tarihleri arasında geçerli toplu sözleşme imzalanmıştır. Bu sözleşmeye göre diğer amaçlar yanında sendika üyesi çalışanların sosyal, ekonomik ve kültürel düzeylerini yükseltmek amacıyla belli şartlarda memur personele almakta oldukları aylıklarına ilaveten her ayın 15. günü 350 TL iyileştirme zammının ödeneceği kararlaştırılmıştır.

8. Toplu sözleşmenin 3. maddesinin (B) bendinin (1) numaralı alt bendinde *"Belediye Başkanı görev ve sorumluluklarını yerine getirmediğini tespit ettiği memuru Toplu İş Sözleşmesi maddi haklarından yararlandırmaz."* hükmünün yer aldığı, bu hükme göre iyileştirme zammının ödenmesi konusunda belediye başkanına takdir yetkisi tanındığı belirlenmiştir.

9. Bu kapsamda başvurucuya 8/5/2009 tarihinde Belediyenin İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından gönderilen yazıda; Belediye Özel Kalem Müdürlüğünün yazısına istinaden, görev ve sorumluluklarını yerine getirmediği gerekçesiyle 15/3/2009 tarihinden itibaren toplu sözleşme hükümleri kapsamında yer alan iyileştirme zammından yararlandırılmayacağı bildirilmiştir.

10. Başvurucu, iyileştirme zammından yararlandırılmamasına ilişkin işlemin iptali talebiyle dava açmıştır. İzmir 3. İdare Mahkemesi 19/7/2010 tarihli kararıyla işlemin iptaline karar vermiştir. Gerekçeli kararın ilgili kısmı şöyledir:

*"... Davalı idare tarafından çalışanların ekonomik durumunu insanca yaşayacak seviyeye ulaştırmak, ekonomik ve sosyal barışı sağlamak ve devam ettirmek, adaletsiz ücret dağılımını önlemek gibi amaçları gerçekleştirmek için uygulamaya konulan 'iyileştirme zammı'nın ödenmesi hususunda Belediye Başkanına takdir yetkisi tanınmakla birlikte bu yetkinin mutlak ve sınırsız olmadığı, bu yetkinin objektif sebeplere dayalı olarak ve eşitlik ilkesi gözetilmek suretiyle kullanılması gerektiği, sübjektif sebeplerle cezalandırma amaçlı olarak kullanılamayacağı açık olup takdir yetkisi kullanılmak suretiyle tesis edilecek işlemlere karşı açılan davalarda da işlemin somut sebeplerinin idarece ortaya konulması veidari yargı yerince de gösterilen sebeplerin gerçek olup olmadığı, gerçek ise işlem tesisini gerektirip gerektirmediği hususlarında işlemin sebep ve maksat unsurları yönünden yargısal denetiminin gerçekleştirilmesi 2577 sayılı Kanunun 2. maddesinde tanımlanan iptal davalarının niteliği ve idari yargı yetkisinin bir gereği durumunda bulunmaktadır.*

*657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 111. maddesinde, Devlet memurlarının ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye çıkarma veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyalarının başlıca dayanak olduğu; 113. maddesinde, sicil amirlerinin belli zamanlarda düzenleyecekleri sicil raporlarında, memurların liyakat derecesini not esasına göre kıymetlendirerek tespit edecekleri; 115. maddesinde, sicil amirlerinin maiyetlerindeki memurların sicil raporları ile birlikte, bunların genel durum ve davranışları bakımından da olumlu ve olumsuz nitelikleri, kusur ve eksiklikleri hakkında mütalaalarını bildirecekleri; 119. maddesinde de, sicil raporlarındaki sicil notu ortalaması 100 üzerinden 60 ve daha yukarı olanların olumlu sicil almış sayılacağı, sicil raporlarındaki sicil notu ortalaması 60'ın altında olanların olumsuz sicil almış sayılacağı belirtilmiştir.*

*...*

*Sicil raporları, sicil amirleri tarafından memurlar hakkında her yıl yeniden düzenlenen ve memurun ilgili yıldaki tutum ve davranışları ile çalışma ve idarecilik performanslarının değerlendirilmek suretiyle oluşturulan metinler olup bir bütün olarak işlem görmektedir. Sicil raporlarında memurlar hakkında yer verilen düşüncelerin rapordan bağımsız olarak ele alınmasına olanak bulunmamaktadır. Davalı idare tarafından, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünün ... yazısında belirtildiği üzere, davacının Sicil Dosyası incelendiğinde 1. Sicil Amiri'nden; 2004 yılında 'iş sorumluluğu yok', 2005 yılında 'görevi takip etmede yeterli değil', 2006 yılında 'iş takip etme sorumluluğu yoktur', 2008 yılında ise 'beşeri ilişkilerinde başarısız' olarak değerlendirildiğinin görüleceği savunulmuş ise de bahsi geçen sicillerin bir kısmı geçmiş yıllara ait olduğu gibi sicil raporunda yer verilen düşüncelerin sicil raporunun bütünlüğünden ayrı olarak değerlendirilmesine imkan bulunmamakta ve davacının geçmiş yıla ilişkin sicil notunun olumsuz ya da orta notla değerlendirildiği yolunda bir iddia da bulunulmamaktadır. Ayrıca Teftiş Kurulu Müdürlüğünün ... sayılı yazısında, davacı hakkında herhangi bir inceleme ya da soruşturma yapılmadığı hususu belirtilmektedir.*

*Öte yandan, Fen İşleri Müdürlüğünün ... sayılı oluru ile, 19/9/2008 tarihinde ihalesi yapılan Göksu-Adatepe Seyhan ve muhtelif mahallelerde tretuvar yapımı işinin geçici kabul heyetinde davacının görevlendirildiği halde uzmanlık alanı dışında olduğu ve bu konuda hiç bir bilgisi olmadığı şerhi düşerek verilen görevi kabul etmediği hususu da idarece verilen dilekçede öne sürülmüş ise de; davacının Ziraat Mühendisi olduğu, ihale konusu işin uzmanı olmadığını beyan ettiği, bu konuda gerek mevzuat ve gerekse teknik bilgiye sahip olduğu hususunun idarece öne sürülmediği dikkate alındığında ihale konusu işin belirlenmiş olan niteliklerine uygun olarak yerine getirilip getirilmediğinin sağlıklı bir şekilde belirlenmesine yönelik davacı tutumunun olumsuzluk olarak algılanmasına da olanak bulunmamaktadır.*

*Bu durumda dava konusu işlemde sebep ve maksat unsurları yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.*

*Dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmediğinden işlem nedeniyle davacının mahrum kaldığı iyileştirme zammı ödemelerinin idare tarafından davacıya ödenmesi, Anayasa'nın 125. maddesi son fıkrası hükmünün bir gereği durumunda bulunmaktadır... Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemin iptaline..."*

11. Temyiz üzerine Danıştay Onuncu Dairesi 25/2/2015 tarihinde ilk derece mahkemesi kararının bozulmasına karar vermiştir. Bozma kararının ilgili kısmı şöyledir:

*"...657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1. maddesinde; bu Kanunun, genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanacağı öngörülmüş, 2. maddesinde de; bu Kanunun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenlediği belirtilmiştir.*

*Yine aynı Kanun'un 146. maddesinde ise; bu Kanun'un 1. maddesinin 1. fıkrası kapsamına giren memurların aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme ve bunların şekil ve şartları bakımından bu Kanundaki hükümlere, aynı maddenin ikinci fıkrası kapsamına giren memurların özel kanunlardaki hükümlere tabi olacağı; memurlara kanun tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği kuralına yer verilmiştir.*

*Yukarıda sözü edilen kanun hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, memur statüsünün temel esasları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile belirlenmiş, belediyelerde çalışan memurlar da anılan Kanun kapsamında yer almıştır.*

*Öte yandan, Devlet memurlarının her türlü mali haklarının 657 sayılı Kanun ile düzenleneceği Kanunun 2. maddesinde hükme bağlanmış, 146. maddede de Devlet memurlarına bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği belirlenmiştir.*

*Kaldı ki, toplu iş sözleşmesi hakkı mevzuatta yalnızca işçiler için tanınmış, memurlara sağlanan sendikal haklar kapsamında 'mali haklar' konusuna yer verilmemiştir.*

*Bu durumda, işlem tarihi itibarıyla memur sendikaları ile belediye başkanlıkları arasında, belediye memurlarına, 657 sayılı Kanun'da belirlenen mali haklar dışında ek ödeme yapılması sonucunu doğuran bir sözleşme yapılmasına olanak bulunmaması; ayrıca, mevzuatta 'iyileştirme zammı' adı altında herhangi bir mali hakka yer verilmemesi karşısında; davacıya 'iyileştirme zammı' adı altında ödeme yapılmasına hukuki imkan bulunmamaktadır..."*

12. Danıştayın bozma kararı üzerine İzmir 3. İdare Mahkemesi 9/7/2015 tarihli kararıyla, bozma gerekçelerine dayanarak davanın reddine karar vermiştir.

13. Danıştay Onuncu Dairesi 20/4/2017 tarihinde ilk derece mahkemesi kararını onamıştır. Başvurucunun karar düzeltme talebinde bulunması üzerine Danıştay Onuncu Dairesi 2/7/2018 tarihli kararıyla karar düzeltme talebinin reddine karar vermiştir.

14. Nihai karar başvurucuya 9/8/2018 tarihinde tebliğ edilmiştir.

15. Başvurucu 3/9/2018 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

**IV.** **İLGİLİ HUKUK**

**A.** **Ulusal Hukuk**

16. 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 1. maddesi şöyledir:

*"Bu Kanunun 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 düzenlemektir."*

17. 4688 sayılı Kanun'un 2. maddesi şöyledir:

*"Bu 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 veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ya da bunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır."*

18. 4/4/2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle düzenlenen 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*"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."*

19. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun *"Kapsam"* kenar başlıklı 1. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

*"Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır."*

20. 657 sayılı Kanun'un *"Amaç"* kenar başlıklı 2. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

*"Bu Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler."*

21. 657 sayılı Kanun'un 146. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*"Bu Kanunun birinci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren memurlar aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme ve bunların şekil ve şartları bakımından bu Kanundaki hükümlere, aynı maddenin ikinci fıkrası kapsamına giren memurlar özel kanunlardaki hükümlere tabidir.*

*Memurlara kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi [2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 182 nci maddesiyle bu fıkrada yer alan“tüzük” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” şeklinde değiştirilmiştir] ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz."*

**B.** **Uluslararası Hukuk**

**1.** **Uluslararası Sözleşmeler**

22. 8/8/1951 tarihli ve 5834 sayılı Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Müteallik 98 Numaralı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesinin Onanması Hakkında Kanun'la onaylanarak 14/8/1951 tarihinde yürürlüğe giren Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 98 No.lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi'nin ilgili kısmı şöyledir:

*"Madde 1: İşçiler çalışma hususunda sendika hürriyetine halel getirmeye matuf her türlü fark gözetici harekete karşı tam bir himayeden faydalanacaktır.*

*Böyle bir himaye bilhassa,*

*Bir işçinin çalıştırılmasını, bir sendikaya girmemesi veya bir sendikadan çıkması şartına tabi kılmak;*

*Bir sendikaya üye olması yahut çalışma saatleri dışında veya işverenin muvafakatı ile çalışma saatlerinde sendika faaliyetlerine iştirak etmesinden dolayı bir işçiyi işinden çıkarmak veya başka suretle onu izrar etmek; maksatları güden hareketlere mütaallik hususlarda uygulanacaktır.*

*Madde 2: İşçi ve işveren teşekkülleri, gerek doğrudan doğruya, gerek mümessilleri veya üyeleri vasıtasıyla birbirlerinin kuruluşları, işleyişleri ve idarelerini müdahalede bulunmalarına karşı gerekli surette himaye edileceklerdir.*

*Bilhassa işçi teşekküllerini bir işverenin veya bir işveren teşekkülünün kontrolüne tabi kılmaya, bir işverenin veya bir işveren teşekkülünün kendi nüfuzu altına alınmış işçi teşekkülleri ihdasını tahrik etmeye veya işçi teşekküllerinin mali yollarla veya başka bir şekilde desteklemeye matuf tedbirler, bu maddedeki manası ile müdahale hareketlerinden sayılır.*

*Madde 4: Çalışma şartlarını kollektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usülün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır.*

*Madde 5:Bu sözleşmede derpiş olunan teminatın ne gibi hallerde silahlı kuvvetler ve zabıta kuvvetlerine hangi ölçüde uygulanacağı milli mevzuatla tayin edilecektir."*

23. 25/11/1992 tarihli ve 3847 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'la onaylanarak 12/7/1993 tarihinde yürürlüğe giren ILO 87 No.lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi'nin ilgili kısmı şöyledir:

"*Madde 2:*

*Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.*

*Madde 3:*

*Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler.*

*Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar.*

*Madde 4:*

*Çalışanların ve işverenlerin örgütleri yönetsel yoldan feshedilme veya faaliyetten menedilmeye tabi tutulamazlar.*

*Madde 5:*

*Çalışanların ve işverenlerin örgütler, federasyon ve konfederasyon kurma ve bunlara üye olma ve her örgüt, federasyon veya konfederasyon, uluslararası çalışanlar ve işverenler örgütlerine katılma haklarına sahiptirler.*

*...*

*Madde 10:*

*Bu sözleşmede “örgüt” terimi, çalışanların veya işverenlerin çıkarlarına hizmet ve bu çıkarları savunma amacını güden çalışanların ve işverenlerin her türlü kuruluşunu ifade eder.*

*Madde 11:*

*Hakkında bu sözleşmenin yürürlükte bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütünün her üyesi, çalışanların ve işverenlerin örgütleme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amcıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlüdür."*

24. 25/11/1992 tarihli ve 3848 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmenin Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'la onaylanarak 12/7/1993 tarihinde yürürlüğe giren ILO 151 No.lu Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi'nin ilgili kısmı şöyledir:

*"Madde 1:*

*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.*

*...*

*Madde 4:*

*Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne halel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır.*

*Böyle bir koruma, özellikle aşağıdaki amaçlara yönelik tasarruflara karşı uygulanacaktır:*

*Kamu görevlilerinin çalıştırılmalarını, bir kamu görevlileri örgütüne katılmama veya üyelikten ayrılma koşuluna bağlamak,*

*Bir kamu görevlisini, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün normal faaliyetlerine katılması nedenleriyle işten çıkarmak veya ona zarar vermek.*

*Madde 5:*

*Kamu görevlileri örgütleri, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır.*

*Kamu görevlileri örgütleri kuruluş, işleyiş veya yönetimlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır.*

*Bir kamu makamının tahakkümü altında kamu görevlileri örgütlerinin kuruluşunu geliştirmeye veya kamu görevlileri örgütlerini bir kamu makamının kontrolü altında tutmak amacıyla mali veya diğer biçimlerde desteklemeye yönelik önlemler bu madde bakımından müdahaleci faaliyetler olarak kabul edilecektir."*

**2.** **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihadı**

25. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) *Demir ve Baykara /Türkiye* (B. No: 34503/97, 12/11/2008) başvurusunda, yerel yargı makamlarınca Gaziantep Belediyesinde görevli olan memurların toplu sözleşme yapma hakkının olmadığının değerlendirilmesi sonucu yapılan başvuruda memurların Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS/Sözleşme) 11. maddesi teminatlarından yararlanıp yararlanamayacaklarını incelemiştir. AİHM'in değerlendirmeleri (*Demir ve Baykara /Türkiye* §§ 140-170) özetle şöyledir:

i. AİHM adı geçen başvuruda, faaliyetlerinin devletin idare mekanizması ile alakası olmayan belediye memurlarına, ilke olarak *devletin idare mekanizmasının görevlileri* olarak muamele edilemeyeceğini ve buna göre bu temelde örgütlenme ve sendika kurma haklarında bir kısıtlamaya gidilemeyeceğini değerlendirmiştir.

ii. AİHM, uluslararası hukukta toplu görüşme hakkının ILO 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı Sözleşmesi tarafından düzenlendiğini gözlemlemiştir. 1949 yılında kabul edilen ve uluslararası çalışma şartlarına ilişkin en temel hukuki belgelerden biri olan bu belgenin Türkiye tarafından 1951 yılında imzalandığına dikkat çekilmiştir. AİHM, ayrıca kamu hizmetindeki iş ilişkilerine dair 151 sayılı ILO Sözleşmesi’nin devletlere silahlı kuvvetler veya kolluk mensuplarının çalışma şartlarının belirlenmesine katılma hakkını tanıyıp tanımama konusunda devletleri özgür bırakmakta olduğunu ancak bu hakkın kamu hizmetine ilişkin diğer tüm alanlarda, gerekli görülmesi hâlinde özel şartlar belirlemek suretiyle geçerli olduğunu kaydetmiştir. Buna ek olarak 151 sayılı Sözleşme’nin 1/1 maddesi uyarınca söz konusu sözleşmenin hükümleri, 98 sayılı Sözleşme tarafından öngörülen güvencelerin kapsamını daraltmak amacıyla kullanılamayacaktır.

iii. Avrupa devletlerinin uygulamaları hususunda AİHM, söz konusu devletlerin çoğunluğunda devlet memurlarının idare ile toplu görüşme haklarının tanındığını ancak hassas olarak nitelendirilen bazı alanların veya devlete ait özel yetkiler taşıyan bazı memur gruplarının kapsamın dışında tutulması amacıyla bazı istisnaların söz konusu olduğunu yinelemiştir. AİHM, özellikle yerel makamlar tarafından çalıştırılan ve devlet yetkileri taşımayan memurların maaşlarını ve çalışma şartlarını belirlemeye yönelik toplu görüşme haklarının Sözleşmeci devletlerin çoğunluğu tarafından tanındığının altını çizmiştir.

iv. AİHM'e göre başvurunun yapıldığı tarihten itibaren Türkiye’deki durumun gelişimi de dikkate alınmalıdır. Türkiye; dernek kurma özgürlüğü ve örgütlenme hakkının korunmasına ilişkin 87 sayılı Sözleşme’yi imzalamasını müteakip 1995 yılında Anayasa’nın 53. maddesinde, kamu görevlileri tarafından oluşturulan sendikaların yargı mercilerine üyeleri adına başvurabileceklerini ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabileceklerini öngören bir paragraf ekleyerek değişiklik yapmıştır. Daha sonra 4688 sayılı Kanun, devlet memurlarının toplu görüşme haklarını kullanmalarını düzenleyen şartları ortaya koymuştur. Sonuç olarak AİHM hem uluslararası hem de ulusal alanda Çalışma Kanunu'ndaki gelişmeleri ve Sözleşmeci devletlerin bu konulardaki uygulamalarını dikkate alarak işverenle toplu görüşme yapma hakkının esas itibarıyla 11. maddede ortaya konan “*çıkarlarını korumak için sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak hakkının*” temel unsurlarından biri hâline geldiğini ve devletlerin sistemlerini, gerekli gördükleri takdirde temsilci sendikalara özel statü tanıyacak şekilde düzenlemekte serbest olduklarını değerlendirmiştir. AİHM, bu hakların kullanılmasında AİHS’in 11. maddesi anlamı dâhilinde *meşru sınırlamalar* saklı kalmak kaydıyla -çok özel durumlar dışında- diğer çalışanlar gibi devlet memurlarının da toplu sözleşme hakkından yararlanması gerektiğini vurgulamıştır.

v. Yukarıda belirtilen ilkeler ışığında AİHM, TÜM BEL-SEN'in olayların meydana geldiği dönemde bu konuya kendisi de itiraz etmeyen işveren idareyle toplu görüşme yapma hakkından faydalandığını değerlendirmiştir. Bu hak, AİHS’in 11. maddesi tarafından söz konusu sendikaya tanındığı gibi sendikal faaliyetlerde bulunma hakkının temel unsurlarından birini oluşturmuştur. Daha sonra bu görüşmeleri müteakip işveren ile Tüm Bel-Sen arasında toplu sözleşme yapılmıştır. Bu sözleşmede sendika üyelerinin tüm hakları ve yükümlülükleri öngörülmüş ve koruma altına alınmıştır. Ayrıca toplu sözleşme yürürlüğe konmuştur. Toplu Sözleşme taraflar arasında ihtilaflı olan belirli mali hükümler istisna olmak üzere, Gaziantep Belediyesindeki tüm işçi-işveren ilişkilerini iki yıl süreyle düzenlemiştir. Dolayısıyla AİHM, bu davadaki toplu görüşme ve sonucunda yapılan toplu sözleşmenin söz konusu sendika için üyelerinin çıkarlarını iyileştirmek ve korumak amacıyla temel bir yol oluşturduğunu belirlemiştir. AİHM, Türkiye tarafından imzalanmış olan uluslararası çalışma sözleşmeleri hükümlerini uygulamaya koyacak gerekli mevzuatın eksikliği ve yargı makamlarının bu eksikliğe dayalı olarak verdiği ve fiiliyatta söz konusu toplu sözleşmenin geçmişe dönük olarak iptali ile sonuçlanan kararı nedeniyle başvurucuların Sözleşme'nin 11. maddesi tarafından korunan sendika hakkına müdahale edildiği sonucuna ulaşmıştır.

vi. AİHM, olayların meydana geldiği dönemde birtakım unsurların, belediye memurları olan başvuranların toplu görüşme hakkını ve dolayısıyla idareyi toplu sözleşme yapmaya ikna etme hakkını reddetmenin “*acil sosyal ihtiyaç*” kavramını karşılamadığını ortaya koyduğunu değerlendirmiştir. AİHM öncelikle devlet memurlarının esas itibarıyla toplu görüşme hakkının hem evrensel hem de bölgesel olmak üzere uluslararası hukuk belgeleri tarafından tanındığını yinelemiştir. AİHM ayrıca Türkiye'nin 1952 yılında, işçilerin toplu görüşme ve toplu sözleşme yapma haklarını uluslararası açıdan koruyan başlıca yasal metin olan 98 sayılı ILO Sözleşmesi'ni imzaladığını, başvurucuların sendikasının *devletin idare mekanizmasında görevli olan memurları yansıttığını* yani devletin idare mekanizmasına özgü görevler yaptığını ve 98 sayılı ILO Sözleşmesi’nin 6. maddesinde öngörülen istisnalar sınıfına girdiğini gösteren hiçbir delil olmadığını belirtmiştir.

vii. AİHM, yasama organının sebep olduğu gecikmeden kaynaklanan yasal boşluk olduğu yönündeki argümanın tek başına iki yıldır uygulanmakta olan, üstelik dernek kurma özgürlüğünün kısıtlanabileceği şartlara uygun olan bir toplu sözleşmenin iptalini mazur göstermeye yetmediğini tespit etmiştir. AİHM ayrıca belediye memurları olan 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 sunulmadığını değerlendirmiştir. AİHM'e göre devlet memurlarının ayrım olmaksızın diğer çalışanlara göre ayrıcalıklı bir konumda bulundukları açıklaması bu bağlamda yeterli değildir. AİHM, dolayısıyla idare ile yapılan toplu görüşmeyi müteakip başvurucuların sendikasının yaptığı toplu sözleşmenin geriye dönük olarak iptali şeklindeki müdahalenin -AİHS’in 11. maddesi anlamı dâhilinde- *demokratik toplumda zorunlu* olmadığına karar vermiştir. Dolayısıyla AİHS’in 11. maddesi hem başvurucuların sendikası hem de kendileri açısından ihlal edilmiştir.

**V.** **İNCELEME VE GEREKÇE**

26. Anayasa Mahkemesinin 4/10/2023 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

**A.** **Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü**

27. Başvurucu; ulusal hukukta 1995 yılından beri kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkı olduğunu, ayrıca uluslararası hukukta da kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünün tanındığını, bu hususlar dikkate alınmaksızın gerekçesiz bir biçimde açtığı davanın reddedildiğini iddia ederek örgütlenme özgürlüğü, adil yargılanma hakkı ve eşitlik ilkesinin ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

28. Bakanlık görüşünde; mahkemelerce, somut uyuşmazlığın adil yargılama gereklerine uygun ve usul yönünden güvenceleri haiz bir yargılama kapsamında incelenip incelenmediğinin, uyuşmazlıkta temel haklara ilişkin anayasal güvencelerin gözetilip gözetilmediğinin, mahkemelerin kararlarının ilgili ve yeterli gerekçe içerip içermediğinin değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

**B.** **Değerlendirme**

29. Anayasa Mahkemesi, olayların başvurucu tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder. Başvurucunun iddialarının özü, üyesi olduğu sendikanın imzaladığı toplu sözleşme hükümleri çerçevesinde aldığı iyileştirme zammının kesilmesidir. Dolayısıyla ihlal iddialarının bir bütün olarak sendika hakkı kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir. Anayasa’nın “*Sendika kurma hakkı”* kenar başlıklı 51. maddesinin (1), (2) ve (5) numaralı fıkraları şöyledir:

*"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*

*...*

*İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir."*

30. 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği öncesi 23/7/1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile değiştirilen Anayasa'nın "*Toplu iş sözleşmesi hakkı*" kenar başlıklı 53. maddesi şöyledir:

*"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.*

*128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.*

*Aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz."*

31. 5982 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği sonrası Anayasa’nın “*Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı”* kenar başlıklı 53. maddesinin (3), (4) ve (5) numaralı fıkraları şöyledir:

*“Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.*

*Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.*

*Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.”*

**1.** **Kabul Edilebilirlik Yönünden**

32. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan sendika hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

**2.** **Esas Yönünden**

**a.** **Müdahalenin Varlığı**

33. Başvurucunun performansının yetersiz olduğu gerekçesiyle toplu sözleşme kapsamında aldığı iyileştirme zammının kesilmesine karar verilmiştir. Söz konusu karar ile başvurucunun sendika hakkına yönelik bir müdahalede bulunulduğu kabul edilmelidir.

**b.** **Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı**

34. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa’nın 13. maddesinde belirtilen şartlara uygun olmadığı müddetçe Anayasa’nın 51. maddesinin ihlalini teşkil edecektir. Anayasa’nın 13. maddesi şöyledir:

"*Temel hak ve hürriyetler, ... yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, ... demokratik toplum düzeninin ... gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”*

35. Bu sebeple müdahalenin Anayasa’nın 13. maddesinde öngörülen ve somut başvuruya uygun düşen, kanunlar tarafından öngörülme, Anayasa’nın ilgili maddesinde belirtilen nedenlere dayanma ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk şartlarını sağlayıp sağlamadığının belirlenmesi gerekir.

**i.** **Kanunilik**

36. 657 sayılı Kanun’un 146. maddesinin kanunilik ölçütünü karşıladığı sonucuna varılmıştır.

**ii.** **Meşru Amaç**

37. Başvurucunun 657 sayılı Kanun'da öngörülen mali haklar dışında bir haktan yararlandırılamayacağı gerekçesiyle iyileştirme zammının kesilmesi statü hukukuna dayalı olarak çalışan kamu görevlileri arasında adaletin sağlanması, kamusal hizmetlerin yeknesak biçimde sunulması ve bu kapsamda Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sebeplerden *kamu düzeninin korunmasına* yönelik önlemlerin bir parçası olduğu ve meşru bir amaç taşıdığı sonucuna varılmıştır.

**iii.** **Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygunluk**

**(1)** **Genel İlkeler**

38. Anayasa Mahkemesi *demokratik toplum düzeninin gerekleri* ifadesinden ne anlaşılması gerektiğini daha önce pek çok kez açıklamıştır (sendikalarla ilgili olarak bkz. *Kristal-İş Sendikası,* B. No: 2014/12166, 2/7/2015, §§ 53, 70, 74; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri* [GK], B. No: 2014/920, 25/5/2017, § 73; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası,* B. No: 2015/14862, 9/5/2018 §§ 42, 43; derneklerle ilgili olarak bkz. *Hint Aseel Hayvanları Koruma ve Geliştirme Derneği ve Hikmet Neğuç*, B. No: 2014/4711, 22/2/2017, § 45). Temel hak ve özgürlüklere yönelik bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması ve orantılı olması gerekir.

39. Buna göre sendika hakkına yapılan bir müdahale, zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamıyorsa ya da zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamakla birlikte orantılı değilse demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir müdahale olarak değerlendirilemez (benzer değerlendirmeler için bkz. *Ahmet* *Parmaksız* [GK], B. No: 2017/29263, 22/5/2019, § 80; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası,* § 43; *Kristal-İş Sendikası,* § 70). O hâlde sendika hakkına yargısal veya idari bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin sürekliliği için zorunlu olup olmadığına, bu bağlamda toplumsal bir ihtiyaç baskısını karşılayıp karşılamadığına ve sınırlamanın izlenen amaçlarla orantılılığına bakmak gerekir.

**(2)** **Somut Olayın Değerlendirilmesi**

40. Somut olayda Mahkemeler, başvurucunun memur olması nedeniyle toplu sözleşme hakkı olmadığını, bu nedenle 657 sayılı Kanun kapsamında yer almayan bir ödemeyi almasına hukuki imkân bulunmadığını değerlendirmiştir.

41. Öncelikle Anayasa'nın 53. maddesinin beşinci fıkrasında memurlara ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı tanındığı kuşkusuzdur. Ancak bu hak Anayasa'da 7/5/2010 tarihinde yapılan değişiklikle düzenlenmiştir. Eldeki başvuruya konu olay ise bu değişiklikten önceki bir tarihte 2008-2009 yıllarında gerçekleşmiştir. Bununla birlikte eldeki başvuruda 2010 yılında anılan değişiklik yapılmadan önce Anayasa'nın memurların ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkını koruyup korumadığı incelenmelidir.

42. Türkiye'nin 1950'li yıllardan itibaren imzaladığı uluslararası sözleşmelerde genel olarak sendika hakkı, özel olarak da kamu görevlilerinin sendikal hakları detaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Bunlardan çalışanların örgütlenme özgürlükleri ve sendikal haklarını en geniş biçimde düzenleyen 87 No.lu ILO Sözleşmesi ise Türkiye tarafından 1993 yılında onaylanmıştır. Bunu müteakip 1995 yılında, 4121 sayılı Kanun'la Anayasa’nın 53. maddesine kamu görevlileri tarafından oluşturulan sendikaların üyeleri adına yargı mercilerine başvurabileceklerini ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabileceklerini öngören bir paragraf eklenmiştir. Daha sonra 4688 sayılı Kanun, devlet memurlarının toplu görüşme haklarını kullanmalarını düzenleyen şartları ortaya koymuştur. Bununla birlikte AİHM, 2008 yılında (2010 Anayasa değişikliği öncesi) incelediği bir olayda,toplu görüşme ve sonucunda yapılan toplu sözleşmenin sendika üyelerinin çıkarlarını iyileştirmek ve korumak için temel bir yol oluşturduğunu belirlemiştir. AİHM bu noktada Türkiye'nin imzaladığı uluslararası sözleşmelere dikkati çekmiştir. Anılan kararda AİHM, Türkiye'de bu sözleşmelerde yer alan hükümleri uygulamaya koyacak gerekli mevzuatın eksikliği ve yargı makamlarının bu eksikliğe dayanarak verdiği ve fiiliyatta uygulanan toplu sözleşmenin geçmişe dönük iptali ile sonuçlanan karar nedeniyle başvurucuların sendika hakkına müdahale edildiği sonucuna ulaşmıştır (bkz. § 25).

43. Olayların meydana geldiği tarihte Anayasa'nın 53. maddesinde kamu görevlileri ile memurların toplu görüşme hakkı açıkça düzenlenmiştir. Bununla birlikte eldeki meselenin çözümünde anahtar kural Anayasa’nın "*Sendika kurma hakkı*" kenar başlıklı 51. maddesidir. Bahsi geçen maddede güvenceye bağlanan sendika hakkı demokratik toplumun temeli olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğüdür. Bu özgürlük, bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Sendika hakkı da çalışanların bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme serbestîsini gerektirmekte ve bu niteliğiyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak görülmektedir (*Tayfun Cengiz*, B. No: 2013/8463, 18/9/2014, §§ 31, 32).

44. Sendika hakkı temel olarak sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı, bir sendikanın üyeleri adına işveren tarafının kendisini dinlemesini talep etme hakkı ve ilke olarak işveren tarafıyla toplu pazarlık hakkını içerir. Toplu pazarlık hakkı, toplu sözleşme özerkliğini de kapsayan bir haktır. Toplu sözleşme hakkı ise çalışanlara, üyesi bulundukları sendikalar aracığıyla işverenle karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla görüşme ve anlaşma yapabilme yetkisi tanır. AİHM'in de vurguladığı üzere Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler (bkz. §§ 22-24) çerçevesinde toplu görüşme ve dolayısıyla idareyi toplu sözleşme yapmaya ikna etme hakkını reddetme sendika hakkına müdahale anlamı taşımaktadır. O hâlde toplu sözleşme yapma hakkının 2010 yılında Anayasa'nın 53. maddesine eklenmiş olması ve bu tarihten önce bu hakkı uygulamaya koyacak gerekli mevzuatın eksikliği kamu görevlilerin anılan hakka sahip olmadığı şeklinde yorumlanamaz.

45. Eldeki başvuruda; belediyede memur olan başvurucunun 2008-2009 tarihleri arasında yürürlüğü kararlaştırılan toplu sözleşmenin tarafı sendikanın üyesi olduğu, toplu sözleşmenin geçerliliği ile ilgili bir tartışmanın da bulunmadığı anlaşılmıştır. Başvurucu, toplu sözleşme hükmüne bağlı mali bir haktan haksız bir biçimde yararlanamadığından yakınmıştır. Buna karşın mahkemeler başvurucunun toplu sözleşme hakkının bulunmadığını değerlendirmiştir.

46. Mahkemeler, 657 sayılı Kanun'un 146. maddesi hükmünü yorumlarken Anayasa'nın sendika hakkına ilişkin hükümlerini ve uluslararası düzenlemeleri gözardı eden oldukça dar bir yorumu benimsemiştir. Üstelik davanın devam ettiği sırada Anayasa koyucunun yapılan Anayasa değişikliği ile toplu sözleşme hakkına anayasal bir koruma getirmesi de Kanun maddesinin yorumlanmasında dikkate alınmamıştır. Anayasa Mahkemesi kanun hükmünün söz konusu dar yorumunun bir belediye ile sendika arasında sendika üyelerinin menfaatlerine yapılan ve sendika hakkının özünde var olan bir sözleşmenin iptalini haklı göstermeye yeterli gelmediği kanaatine ulaşmıştır. Bu bağlamda zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık geldiği gösterilemeyen müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olarak kabul edilmesi mümkün olmamıştır.

47. Açıklanan gerekçelerle başvurucunun Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

48. Bunun yanı sıra başvurucunun toplu sözleşme hakkının bulunmadığına dair verilen karara ilişkin yargı sürecinin sonunda bireysel başvuruda bulunduğu tekrar hatırlatılmalıdır. Dolayısıyla başvurucunun performansının yetersiz olması nedeniyle toplu sözleşme hükümlerinden yararlanıp yararlanamayacağına ilişkin olarak mahkemelerce henüz bir değerlendirmede bulunulmamıştır. Bu nedenle bireysel başvuru yolunun ikincilliği ilkesi gereği yargılama konusunun esasına yönelik bir inceleme yapılmamıştır.

**C.** **6216 Sayılı Kanun'un 50. Maddesi Yönünden**

49. Başvurucu, ihlalin tespiti ile uğradığı hak kayıpları nedeniyle 11.000 TL maddi tazminat ödenmesine karar verilmesini talep etmiştir.

50. Başvuruda tespit edilen hak ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmaktadır. Bu kapsamda kararın gönderildiği yargı mercilerince yapılması gereken iş, yeniden yargılama işlemlerini başlatmak ve Anayasa Mahkemesini ihlal sonucuna ulaştıran nedenleri gideren, ihlal kararında belirtilen ilkelere uygun yeni bir karar vermektir (30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. maddesinin (2) numaralı fıkrasında düzenlenen bireysel başvuruya özgü yeniden yargılama kurumunun özelliklerine ilişkin kapsamlı açıklamalar için bkz. *Mehmet Doğan* [GK], B. No: 2014/8875, 7/6/2018, §§ 54-60; *Aligül Alkaya ve diğerleri (2)*, B. No: 2016/12506, 7/11/2019, §§ 53-60, 66; *Kadri Enis Berberoğlu (3)* [GK], B. No: 2020/32949, 21/1/2021, §§ 93-100). Diğer taraftan ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılamanın yeterli bir giderim sağlayacağı anlaşıldığından maddi tazminat talebinin reddine karar verilmesi gerekir.

**VI.** **HÜKÜM**

Açıklanan gerekçelerle;

A. Sendika hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının İHLAL EDİLDİĞİNE,

C. Kararın bir örneğinin sendika hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılması amacıyla İzmir 3. İdare Mahkemesine (E.2015/912, K.2015/908) GÖNDERİLMESİNE,

D. Başvurucunun tazminat talebinin REDDİNE,

E. 294,70 TL harçtan oluşan yargılama giderinin başvurucuya ÖDENMESİNE,

F. Ödemenin kararın tebliğini takiben başvurucunun Hazine ve Maliye Bakanlığına başvuru tarihinden itibaren dört ay içinde yapılmasına, ödemede gecikme olması hâlinde bu sürenin sona erdiği tarihten ödeme tarihine kadar geçen süre için yasal FAİZ UYGULANMASINA,

G. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 4/10/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.