

Araştırma Makalesi

Sicil, 2025/II Sayı 54: 170-195

Makale Gönderim Tarihi: 28 Ekim 2025

Makale Kabul Tarihi: 4 Kasım 2025

## Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesi

### Öz

İşçi sınıfının sendikal kazanımlarına göre daha yavaş ve sınırlı bir seyir izleyen kamu görevlilerinin sendikal mücadelesi, özellikle uluslararası kuruluşların kapsayıcı tavrı neticesinde güvenceye kavuşarak toplu sözleşme hakkının doğumuna evrilmiştir. Çalışmamız, ülkelerin mücadele mirasına ve hukuk geleneklerine göre muhtevası değişen kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkını, tarihi ve uluslararası

si belgeler ışığında Türk hukuku bakımından incelemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede AB ülkeleri ile özel bir kategori olarak İskandinav ülkeleri örneklerine ve Kanada örneğine değinilmiş, daha sonra toplu sözleşmenin ülkemiz hukuk sistemindeki yeri, ulusal mevzuatın, Yüksek Mahkeme kararlarının ve toplu sözleşme metinlerinin birlikte değerlendirilmesiyle ele alınmıştır.

### Anahtar Sözcükler:

Toplu sözleşme, idari işlem teorisi, toplu iş sözleşmesi, bağlayıcılık.

## Collective Agreements for Public Servants in Turkish Law

### Abstract

The struggle of public servants, which has evolved at a slower pace and within more limited boundaries compared to the trade union achievements of the working class, has owing in particular to the inclusive approach adopted by international organizations, gradually attained legal protection and culminated in the recognition of the right to collective bargaining. This study seeks to examine, on the perspective of Turkish law, the right to collective bargaining of public servants—whose scope and content vary in accordance with each country's historical

heritage of labour movements and legal traditions within the framework of historical developments and international legal instruments. In pursuit of this objective, the study first considers the examples from EU countries and, as a distinct category, the Nordic States, as well as the case of Canada, and subsequently analyses the influence of collective bargaining on the Turkish legal system through a comprehensive evaluation of national legislation, the jurisprudence of the High Courts, and the relevant collective agreement texts.

### Keywords:

Collective agreement, doctrine of administrative acts, collective labour agreement, enforceability

\*Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Tetkik Hâkimi, taylankantemir@gmail.com, ORCID: 0000-0003-4068-0867.

\*\*Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı, nngunbatti@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3321-2195.

## Giriş

İşçilerin sendika kurma ve toplu pazarlık hakkını elde etmesi neredeyse iki yüz yıla yayılan zorlu mücadeleler sonucunda gerçekleşmiştir. On dokuzuncu yüzyılda işçi sınıfının sendikal talepleri yükselirken, kamu görevlileri görece daha iyi çalışma şartlarına sahip olmaları ve devletle aralarındaki ilişkinin niteliği gibi sebeplerle bu mücadelenin dışında kalmıştır. Ancak II. Dünya Savaşı sonrasında kamu görevlilerinin sayısının artması, ücretlerinin düşmesi ve devletin toplum içindeki rolünün değişmesiyle kamu görevlilerinin sendikal haklara yönelik mücadelesi hız kazanmıştır. Özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi uluslararası kuruluşların bu hakları işçiler ve kamu görevlileri açısından ortak ve bütüncül ele alması, bu hakların uluslararası hukuk güvencesine kavuşmasında etkili olmuştur.

Bu çalışma, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının hukuki niteliğini ve bağlayıcılığını, tarihsel ve uluslararası belgelerdeki gelişimini temel alarak incelemektedir. Çalışmanın birinci kısmında, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının Birleşmiş Milletler, ILO ve Avrupa Konseyi sözleşmeleri çerçevesindeki tarihsel gelişimi ve uluslararası hukuki temelleri ortaya konulacaktır. İkinci kısımda, kamu görevlileri toplu sözleşmesinin hukuki niteliğinin önündeki egemenlik doktrini, statü hukuku ve devletin ikili rolü gibi teorik engeller, AB, özellikle İskandinav ülkeleri ve Kanada örnekleri üzerinden tartışılacaktır. Üçüncü ve son kısımda ise, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının Türk hukukundaki tarihi gelişimi, hukuki niteliği ve özellikle normlar hiyerarşisindeki yeri ve bağlayıcılığı ayrıntılı olarak incelenecektir. Bu bölüm, toplu sözleşmenin kendine özgü idari bir düzenleme niteliği taşıdığı ve kanunlar karşısındaki hukuki etkileri üzerinde durarak çalışmanın ana amacını tamamlayacaktır.

## I. Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Uluslararası Hukukta Tarihi Gelişimi

İşveren tarafından önüne konulan çalışma şartlarını pazarlıksız kabul etmek zorunda bırakılmış işçi kitleleri Endüstri Devrimi ile birlikte ortaya çıkmıştır. İşçilerin ilk sendika kurma çabaları hukuk tarafından sertçe bastırılmış ve toplu pazarlık hakkının tanınması neredeyse iki yüz yıla yayılan mücadeleler sonucu gerçekleşebilmiştir<sup>1</sup>. On dokuzuncu yüzyılda işçi sınıfının sendikal talepleri yükselirken kamu görevlileri bu mücadelenin dışında kalmıştır. Bunda kamu görevlilerinin görece daha iyi çalışma şartlarına sahip olması ve devletle aralarındaki ilişkinin niteliği etkili olmuştur<sup>2</sup>. Nitekim sanayi toplumuna geçiş aşamasında kamu görevlileri, az sayıda ve iyi eğitilmiş kişilerden oluşan bir kesim olarak, ekonomik gücü elinde tutan gruplarla yakın ilişkide bulunmakta ve sosyo-ekonomik statüleri sendika sistemiyle bağdaşmamaktaydı<sup>3</sup>. Ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu görevlilerinin sayısının artması ve ücretlerinin düşmesi ile sendikal mücadele fikri taraftar bulmaya başlamıştır<sup>4</sup>. Aynı dönemde devletin toplum içindeki rolü de değişmiştir. Devlete kendi rızası olmadan bir yükümlülük yüklenemeyeceğini ve devlet görevlilerinin devlete karşı arttırılmış bir sadakat yükümlülüğü olduğunu kabul eden egemenlik doktrini zayıflamış; devletin vatandaşla olan ilişkisi genişlemiş ve bireylere karşı yükümlülükleri olabileceği kabul edilmeye başlamıştır<sup>5</sup>. Keza artık vatandaş daha fazla hizmet sunan devlet,

1 Kearney, s. 1.

2 Özkal Sayan/ Urhan, s. 64.

3 Tuncay, s. 157.

4 Verdier, s. 112; Cindemir, s. 99.

5 Befort, s. 1232-1233.

daha fazla çalışan istihdam etmeye ihtiyaç duymuştur. Bu ihtiyacın bir kısmı işçi statüsündeki çalışanlarla karşılanmıştır. Farklı hukuki statüde bulunan kamu görevlileri ve işçilerinin çalışma ortamları ve yaptıkları işler zamanla daha çok birbirine benzemeye başlamış ve iç içe geçmiştir. İşçi statüsünde olduğu için bir kısım kamu çalışanlarının toplu pazarlık hakkı bulunması, onlarla aynı hizmeti veren kamu görevlileri için de aynı hakkın önünün açılması gereğini doğurmuştur<sup>6</sup>.

Kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının tanınmasında uluslararası örgütler etkili olmuştur. Özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını işçiler ve kamu görevlileri açısından ortak ve bütüncül olarak ele alması, kamu görevlilerinin sendikal haklarının uluslararası hukuk güvencesine kavuşmasında önemli yere sahiptir<sup>7</sup>. Bu uluslararası belgelerde kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin temel sınırlar belirlenmiş olmakla birlikte bu hakların kapsamına ilişkin takdir yetkisinin taraf devletlere bırakıldığı görülmektedir<sup>8</sup>. Buna göre devletler iç hukuklarında kamu görevlileri için sadece örgütlenme özgürlüğünü tanımakla yetinebileceği gibi toplu pazarlık ve hatta grev hakkına da yer verebilir.

Aşağıda kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının tanınmasında rol oynayan önemli uluslararası belgelere yer verilecektir.

### A. Birleşmiş Milletler (BM) Sözleşmeleri

Birleşmiş Milletler'in 10 Aralık 1948 tarihinde üye devletlerce kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin temel amacı, temel insan hak ve özgürlüklerine bütün dünyada gerçekten saygı gösterilmesinin teminini taahhüt altına almaktır. Hukuki bağlayıcılığı olmasa da ahlaki önemi ve ağırlığı bulunan<sup>9</sup> bu belgenin 23. mad-

desinde, "*Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.*" denilmektedir. Maddede çalışanların hukuki statüleri arasında bir ayırım yapılmamaktadır. Hatta bu belge kapsamında sendika kurma ve bunlara üye olma hakkı salt çalışanlara bile hasredilmemiştir; emekliler, bağımsız çalışanlar, kamu görevlileri dahil herkes çıkarlarının korunması için sendika kurabilir ve bunlara üye olabilir.

BM'nin İkiz Sözleşmeleri olarak da adlandırılan Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi de sendika hakkının çalışan statüsüne göre ayırım yapılmadan herkese tanındığı belgelerdir. 3 Ocak 1976'da yürürlüğe giren BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 8. maddesine göre, "*Herkese kendi ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika kurma ve sadece sendikanın kendi kurallarına tabi olarak kendi seçtiği bir sendikaya katılma hakkı tanınır.*" Ancak, "*bu hakkın kullanılması ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukuken öngörülen sınırlamalardan başka sınırlara tabi tutulamaz.*" Aynı maddenin II. fıkrasında; silahlı kuvvetler, polis mensupları veya devlet idaresinde görevli olanların bu hakkı kullanımının devletler tarafından hukuka uygun görülen sınırlamalara tabi tutulabileceğine yer verilmiştir. Dolayısıyla devlet görevlilerine sendika hakkı tanıyıp tanımamak konusunda devletler kendi tercihini yapabilecek ancak bu hakka getirilecek olan sınırlamaların hukuka uygun olması da gerekecektir.

BM Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi 23 Mart 1976'da yürürlüğe girmiştir. Sözleşme'nin 22. maddesine göre; "*Herkes başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğüne hakkına sahiptir; bu hak, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir.*" Maddenin II. fıkrasında BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin getirdiği sınırlama hükmü tekrar

6 Yıldırım, s. 20.

7 Yıldırım, s. 2.

8 Özal Sayan/ Urhan, s. 64.

9 Yıldırım/ Uçkan, s. 163.

edilmiş ve yine devletlerin silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine hukuki kısıtlamalar koyabileceğine yer verilmiştir.

Türkiye, İnsan Hakları Evrensel Beyanname-si'ni 1949 yılında kabul etmiş ve BM İkiz Sözleşmeleri'ni 2003 yılında onaylamıştır.

## B. ILO Sözleşmeleri

ILO'ya ait Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme, Teşkilatlanma ve Toplu Pazarlık Yapma Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme ile Kamu Hizmetinde Teşkilatlanma Hakkının Korunması ve İstihdam Şartlarının Tespiti Usullerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşme, kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından önemlidir.

17 Haziran 1948 tarihinde ILO tarafından kabul edilen ve Türkiye'nin 1992'de onayladığı 87 Sayılı Sözleşme'nin 2. maddesine göre; *"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."* İşbu Sözleşme de hukuki statüleri arasında bir ayırım yapmadan, kamu çalışanlarını da içine alacak şekilde tüm çalışanlara özgürce sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tanımaktadır. Sözleşme'nin 9. maddesinde ise Sözleşme'de öngörülen güvencelerin polisler ve silahlı kuvvetler mensupları için geçerli olup olmayacağı konusunda takdir devletlere bırakılmaktadır. 8. maddesinde yasaların Sözleşme'de yer alan güvenceleri ortadan kaldıracak şekilde uygulanamayacağını ve 11. maddesinde Sözleşme'yi onaylayan her devlette çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri alma yükümlülüğü yükleyen metin, devletleri hem sendikal örgütlenme hakkına engel olmamak hem de önünü açmakla sorumlu tutmaktadır.

1 Temmuz 1948 tarihinde ILO tarafından

kabul edilen ve Türkiye'nin 1951'de onayladığı 98 Sayılı Sözleşme, üye devletler için toplu görüşmelerin gerçekleştirilmesi, geliştirilmesi ve sonuca ulaştırılmasının teşvik edilmesi yükümlülüğü yüklemektedir<sup>10</sup>. Sözleşmenin kişi bakımından kapsamına kamu görevlilerinin girip girmediği ise tartışmalıdır<sup>11</sup>. Sözleşme'nin 6. maddesinin resmi Türkçe çevirisinde; *"Bu Sözleşme, devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına veya statülerine halel getirmez."* denilmektedir. Orijinal metinde "devlet memurları" tabiri yerine "devletin idaresinde yer alan kamu görevlileri (*public servants engaged in the administration of the State*)" ifadesine yer verilmiştir. Buradan hareketle, öğretide Sözleşme'nin kastettiği kamu görevlilerinin kimler olduğunun üzerine durulmuştur. Metinde kastedilenin devlet adına gündelik işler gören memurlar değil, devletin yönetiminde üst kademedeki görev alan memurların kastedildiği ileri sürülmüştür<sup>12</sup>. Nitekim birçok ülkede memur statüsünün kapsamına kamu gücünü doğrudan kullanan vali, yargıç, savcı ve subaylar gibi sınırlı sayıdaki bir kesim girmektedir. Türkiye'de memur statüsünde yer alabilen ve devlet adına gündelik işleri gören kesim ise kamu işçisi (*public employees*) statüsünde yer almakta ve kamu görevlisi sendikalarına üye olmaktadır<sup>13</sup>. Türkiye'de böyle bir ayırım bulunmadığı için çeviri ve kabulde "devlet memurları" tabirinin yer alması, Türkiye'nin Sözleşme'ye uyumu bakımından sorun teşkil etmemektedir<sup>14</sup>. Bu konudaki farklı görüşlere rağmen Sözleşme'nin kapsamına kamu görevlilerinin girip girmediği tartışmasının yapılmasının bile Türkiye'deki kamu sendikalaşması açısından faydalı görüldüğü kaydedilmiştir<sup>15</sup>. Yine Sözleşme'nin 5. maddesinde, Sözleşme'de öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ve zabıta kuvvetleri için geçerli olup olmayacağı

10 Tüysüz, s. 67.

11 Tosun, s. 80.

12 Özkal Sayan/ Urhan, s. 67.

13 Tuncay, s. 160.

14 Önder, s. 116.

15 Balci, s. 40.

konusunda takdirin devletlere bırakıldığına yer verilmiştir.

7 Haziran 1978 tarihinde ILO tarafından kabul edilen ve Türkiye'nin 1992'de onayladığı 151 Sayılı Sözleşme ise kamu çalışanlarının sendikal haklarını özel olarak düzenleyen sözleşme olarak karşımıza çıkmıştır. Sözleşme, bu konudaki kavram karışıklığına engel olmak amacıyla 1. maddesinde kişi bakımından kapsamını açıkça ortaya koyarak, kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanacağını belirtmiştir. Ancak *"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."* Keza işbu güvencelerin silahlı kuvvetler ve polise ne ölçüde uygulanacağı da yine devletlerin takdirindedir (m. 1/III). Sözleşme'nin 4. maddesine göre; *"Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne halel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır."* Maddenin devamında kamu görevlisinin çalıştırılmasının bir sendikaya üye olmama veya ayrılma koşuluna bağlanamayacağı; bir sendikaya üye olması veya çalışmalarına katılması dolayısıyla kamu görevlisinin işten çıkarılamayacağı ve zarar görmeyeceği düzenlenmiştir. Bu itibarla kamu görevlilerinin iş güvencesiyle ilgili endişe duymadan sendikalara üye olma ve faaliyetlerine katılmalarının önünü açılmaktadır<sup>16</sup>. Ayrıca 5. maddeye göre, *"Kamu görevlileri örgütleri, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır."* Sözleşme, kamu görevlisi sendikalarının kamu makamlarının her türlü müdahalesinden korunmasını amaçlamaktadır. Bu bağlamda kamu makamlarının kuruluşları ekonomik veya benzeri biçimlerde desteklemeye yönelik önlemleri de müdahale sayılmıştır (m. 5/III).

151 Sayılı ILO Sözleşmesi'nin 7. maddesi; kamu görevlileri ile kamu makamlarının *"çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yön-*

*temlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin"* kullanılması, geliştirilmesi ve teşvik edilmesi için gerekli önlemleri almak konusunda devletlere sorumluluk yüklemektedir. Burada devlete yüklenen yükümlülük, kamu görevlileri kuruluşları ile toplu pazarlık değil toplu görüşme yapmak ve yönetime katılma hakkını temin etmektir<sup>17</sup>. Ayrıca 8. maddede çıkacak uyuşmazlıkların çözümü için *arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalar* öngörülmüştür. Buradan anlaşılacağı üzere, kamu görevlilerine grev hakkının tanınması üye devletler bakımından bu Sözleşme ile kabul edilen yükümlülüklerden biri değildir. Nitekim söz konusu ILO sözleşmelerinin hiçbirinde grev hakkı açıkça korunmuş değildir<sup>18</sup>.

### C. Avrupa Konseyi Sözleşmeleri

Türkiye'nin de imzalamış olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nda sendikal haklar detaylı şekilde ele alınmaktadır<sup>19</sup>.

3 Eylül 1952'de yürürlüğe giren ve Türkiye tarafından 1954'e onaylanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 11. maddesinde sendikal örgütlenme hakkını düzenlemektedir. Maddeye göre, *"Herkes asayiş bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahiptir."* İkinci fıkrada bu hakların *"demokratik bir 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"* sınırlanabileceğine yer verilmiştir. Son fıkrada silahlı kuvvetler, kolluk

16 Tüysüz, s. 76.

17 Önder, s. 118.

18 Önder, s. 119.

19 Yıldırım/Uçkan, s. 164.



kuvvetleri ve devlet idaresinde bulunanlar için bu haklara meşru sınırlamalar konulabileceğine hükmedilmektedir.

Maddede aktif olarak çalışan veya çalışmayan ya da hukuki statüsü işçi olan veya olmayan şeklinde bir ayırım yapılmaksızın herkesin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı korunmaktadır. Bu hakkın sınırlanması ancak ikinci fıkrada yer alan sebepler ileri sürülerek ve kanunla mümkün olabilir. Bunun yanında, şimdiye kadar bahsettiğimiz diğer belgelerde olduğu gibi burada da polis ve kolluk kuvvetleri için meşru sınırlamaların önü açılmaktadır. Polis ve kolluk kuvvetlerine ek olarak, son fıkrada devlet idaresinde bulunanlar için de aynı sınırlamaların mümkün olduğundan bahsedilmektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yerleşik içtihadına göre, devlet idaresinde bulunan kişilerin kimler olduğu belirlenirken kavramın dar yorumlanması gerekmektedir<sup>20</sup>. Tüm kamu görevlileri değil, görevi devlet yönetimiyle ilgili olan kamu görevlileri bu kapsamda değerlendirilmelidir<sup>21</sup>. Tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde getirilmiş olan sendika kurma yasağı Sözleşme'ye aykırıdır<sup>22</sup>.

26 Şubat 1965'te yürürlüğe giren ve Türkiye tarafından 1989'da onaylanan Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye'nin 2007'de onayladığı Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın I. Bölüm 5. maddelerine göre, "Tüm çalışanlar ve işverenler, ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir." Devamındaki 6. maddede ise, "Tüm çalışanlar ve işverenler, toplu pazarlık hakkına sahiptir." denilmiştir. Şart, diğer belgelerde olduğu gibi, polis ve silahlı kuvvetlerin örgütlenme

hakkına getirilecek sınırlamalar konusunda devletlere takdir alanı bırakmaktadır (m. 5/II). Türkiye, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını düzenleyen 5. ve 6. maddelerin tümüne çekince koymuştur. Buna karşın söz konusu maddeler, Avrupa devletlerinin neredeyse tamamı tarafından kabul edilmektedir<sup>23</sup>. Bu devletler, II. bölüm 6. madde uyarınca tüm çalışan ve işverenlerin örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının işlerlik kazanması ve geliştirilmesi için sorumluluk yüklenmiş olmaktadır<sup>24</sup>.

## II. Bağlayıcılık Sorunu

Devletin toplumla daha fazla iç içe geçmesi sonucunda kamu görevlilerinin toplumsal konumu ve ekonomik şartları değişmiştir. Devletin "asla hata yapmayan kral" pozisyonundan vatandaşla yatay ilişki kurabilen bir aktör konumuna geçişi ve kamu görevlilerinin kamuya karşı fazladan sadık olması gerekliliğini içeren egemenlik doktrininin zayıflamasıyla kamu görevlilerinin sendikal haklarının önündeki ilk teorik engel kalkmıştır. Buna karşın kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkının önünde başka teorik engeller bulunmaktadır. Bu engeller, kamu görevlilerini sendikal haklarından bütünüyle menetmese bile kamu görevlileri sendikaları için daha sınırlı bir pazarlık yetkisi ve grev yasağı olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>25</sup>.

Kamu görevlileri toplu sözleşmesinin teorik sorunlarının temeli, kamu görevlilerinin tabi olduğu statü hukuku ile özel sektör çalışanları tarafından kamu görevlilerine sendikal haklar tanınmasından önceki yüzyılda geliştirilen toplu sözleşme düzeninin tam olarak örtüşmüyor olmasıdır. Kamu görevlileri, otoriter bir hiyerarşik yapıyı öne çıkaran statülere tabidir<sup>26</sup>. Bunun anlamı, kamu görevlilerinin sosyal ve ekonomik haklarının devlet tarafından

20 ECHR (Dec.), Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy, 02.08.2001, Appl. no. 35972/97, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-59623%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-59623%22]}) (E.T. 10.06.2025), para. 31.

21 ECHR (Dec.), Demir ve Baykara v. Türkiye, 12.11.2008, Appl. no. 34503/97, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-89558%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-89558%22]}) (E.T. 10.06.2025), para. 97.

22 Demir ve Baykara v. Türkiye, para. 120.

23 Çelik, s. 97.

24 Tüysüz, s. 51.

25 Befort, s. 1232-1234.

26 Verdier, s. 106.

tek taraflı olarak düzenlenmesi ve üzerinde pazarlık yapılmamasıdır. Toplu sözleşme, buna getirilmiş bir istisna olup istisnanın kuralı ne kadar sınırlandıracağını sadece piyasa şartları değil, seçmen iradesini yansıttığı kabul edilen kanunlar da belirlemektedir<sup>27</sup>. Kamu işvereni- nin özellikle ekonomik darboğaz zamanlarından geçerken kamu görevlilerinin mali hakla- rını ilgilendiren tasarruflara gitmek istemesi<sup>28</sup> ve kamunun da kamu görevlisi sendikalarını serbest piyasanın herkesi tabi tuttuğu koşul- lardan adil olmayan biçimde korunan bencil aktörler olarak görebilmesi<sup>29</sup> dolayısıyla toplu sözleşmenin hukuki niteliği ve diğer normlar karşısındaki pozisyonu tartışmaya değer ol- maktadır.

Toplu sözleşmenin hukuki niteliğinin ortaya konulmasındaki tereddütler, temelde bu söz-leşmenin bağlayıcılığı ve diğer normlar kar-şısındaki yerinin belirlenememiş olmasından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki, kamu harcamaları, bütçe ve vergi kanunları yapmaya yetkili olan parlamento tarafından onaylanabilir. Bu itibarla, müzakerelerde pazarlığa oturan kamu işveren tarafının kamu bütçesine masraf olarak kaydedilmesi gereken toplu sözleşme hüküm-leri hakkında karar vermeye yetkisi olmaya- bilir. Oysa özel sektörde işveren tarafı, toplu pazarlığın hiçbir aşamasında hissedarlarının, hatta birçok durumda yönetim kurulunun, onayına ihtiyaç duymamaktadır<sup>30</sup>. Bu durumda müzakereler sonucu imzalanan toplu sözleşme metninin yetkili organ tarafından onaylanma- dığı müddetçe bağlayıcı olduğu ileri sürüle- mez. Nitekim AB üyesi ülkelerin çoğunda du- rum böyledir<sup>31</sup>.

Toplu sözleşmenin hukuki niteliği ile ilgili tereddütlerin diğer kaynağı, devletin hem iş-

veren hem de yasa koyucu olarak ikili role sa- hip olmasıdır<sup>32</sup>. Nitekim yasama organı, yasa yaparken yalnız Anayasa'nın koyduğu sınırla- malarla bağlı olup devletin imzaladığı toplu sözleşme hükümlerini geçersiz kılan kanunlar çıkarma yetkisini eline bulundurmaktadır<sup>33</sup>. Bu, devletin bir taraftan toplu sözleşme ile kendini birtakım yükümlülükler altına sokar- ken diğer taraftan çıkaracağı kanunlarla bu yükümlülükleri tek taraflı iradesi ile ortadan kaldıracaklığı anlamına gelir. Bunun yine Anayasalar tarafından tanınan sendikal hakları ortadan kaldırıp kaldırmadığının değerlendir- mesinin yargı organı tarafından yerine getiril- mesi gerekebilmektedir.

## A. Bağlayıcı Toplu Sözleşme Modeli: AB Ülkeleri ve İskandinav Ülkeleri Örnekleri

Statü hukuku ile toplu iş sözleşmesi düzeni- nin çatışmasını farklı yollardan çözmeye çalışan AB ülkelerinde kamu görevlileri toplu sözleş- mesinin hukuki niteliği ve bağlayıcılığı deği-ş- mektedir. Bazı ülkelerde kamu görevlisi toplu sözleşmesi kendi başına hukuki bağlayıcılığa sahipken bazılarında başka hukuki normlara dönüştürülerek bağlayıcılık kazanmaktadır. Di-ğer bazı ülkelerde ise hukuki değil ama siyasi bağlayıcılığı olan mutabakat metinleri ile pra- tikte çözüm üretilmektedir<sup>34</sup>.

Almanya'da sendikalar, kamu görevlileri adı- na devletle toplu görüşmeler yürütmekte ve anlaşma imzalamamaktadır. Kamu görevlileri- nin ücret ve diğer çalışma koşulları kanunlarla belirlenmektedir. Kamu görevlilerinin yönetime katılma hakkı (*Beteiligungsrecht*) bulunmak- la birlikte bu haklarını onlar adına önde gelen kamu görevlisi sendikalarının parlamento üye- leriyle yaptıkları lobi ve medya baskısı aracılı- ğıyla kullanmaktadırlar<sup>35</sup>. Federal hükümet,

27 Summers, s. 441.

28 Befort, s. 1221.

29 Mumme, s. 521; Befort, s. 1222.

30 Summers, s. 443.

31 De Becker, s. 300. Bağlayıcı toplu sözleşmelerin geçerli olduğu İskandinav ülkeleri bunun istisnasıdır ve çalışmanın devamında detaylı olarak inceleneceklerdir.

32 Mumme, s. 496; De Becker, s. 301.

33 Befort, s. 1245.

34 Nomden/Farnham/Onnee-Abbruciati, s. 416 vd.

35 ILO, s. 14; Nomden/Farnham/Onnee-Abbruciati, s. 420.

kamu görevlileri için yapılacak maaş artışlarının da kamu işçileri için imzalanan toplu iş sözleşmesine paralel düzenlemeleri parlamentoya sunmakta ve uygulamada kamu görevlileri ile işçileri arasında eşitlik sağlamaktadır<sup>36</sup>. Dolayısıyla Almanya'da kamu görevlilerinin sendikal haklarının bulunmayışının hukuk sistemi dışında çözümlendiği söylenebilir.

Fransa'da bağlayıcı toplu sözleşmeler tanınmasa da kamu görevlisi sendikaları, ücret ve diğer çalışma koşulları üzerinde devletle toplu görüşmeler yapmaktadır. Görüşmeler daha çok bilgi verme ve danışma bağlamında kalmakta ve ciddi bir hukuki değeri bulunmamaktadır<sup>37</sup>. Yürütmenin toplu sözleşme akdetmesinin, parlamentonun yasa yapma erkinin sınırlandırıp güçler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturacağı<sup>38</sup> ve kamu yararının sözleşme hükümlerinden üstün olduğu<sup>39</sup> gerekçesiyle Fransız hukukunda kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmamaktadır. Fransa'dakine çok yakın bir yaklaşım Belçika'da da bulunmaktadır<sup>40</sup>.

İsveç ve Danimarka, kamu sektöründe bağlayıcı toplu sözleşmelerin akdedildiği ilk Avrupa ülkeleridir. İsveç'te 1937'den beri kamu görevlilerinin toplu görüşme hakkı tanınmaktadır. Ancak tarihsel arka planına bakıldığında, devletin işveren tarafı olarak sendikalarla görüşme zorunluluğu olsa bile bu görüşmelerden çıkacak sonucun devlet tarafından kanunlaştırılmadığı müddetçe hukuki bağlayıcılığının bulunmadığı bir dönem İsveç'te de görülmektedir. Ülkede bir dizi reformun ardından ilk defa 1975'te kamu görevlilerinin grev yasağı kaldırıldı; 1994'ten itibaren de toplu pazarlık aşamaları parlamento ve hükümetin kontrolünden çıkarılarak hukuken bağlayıcı toplu sözleşmelerin önü açıldı. Bu reformların yapılabilmesinin temeli, 1965'ten itibaren kamudaki işe alımların özel hukuka tabi iş sözleşmeleri ile sağlanması-

na dayanmaktadır<sup>41</sup>.

Danimarka'da 1969'dan itibaren kamu görevlileri ile bağlayıcı toplu sözleşmeler akdedilmektedir. İsveç gibi Danimarka da statü hukuku ile olan çatışmadan doğan problemini iş hukukuna tabi kamu görevlileri istihdam ederek çözme yoluna gitmiştir. Yalnız Danimarka'da İsveç'ten farklı olarak bazı kamu görevlilerinin atanmasının kanunla yapılması yönünde Anayasal hüküm bulunmaktadır. Az sayıdaki bu istisnai grubun grev hakkı bulunmamakta; ancak bunlar dışında kalan kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkı tanınmaktadır<sup>42</sup>.

Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere, bazı Avrupa ülkelerinde statü hukukunun teorik sınırlarına saygı duyulduğu, bunun toplu sözleşme düzeniyle çatıştığı yerlerde kamu görevlilerinin grev başta olmak üzere sendikal haklarının kısıtlanması yoluna gidildiği görülmektedir. Bunda, bu ülkelerdeki kamu görevlisi tanımının Türkiye'ye göre daha dar olmasının da anlamlı bir katkısı bulunmaktadır. Neredeyse tüm kamu görevlileri için grev dahil tüm sendikal hakların önünü açan İsveç ve Danimarka'da kamu görevlilerinin statü hukukundan çıkarıldığı anlaşılmaktadır. AB ülkeleri arasında bu konuda izlenen yolların tamamının bizim bahsettiğimiz ülkelerdekine benzer olduğunu söylemek doğru olmaz. Geçmişte, devlet ve sendikalar arasında imzalanan toplu sözleşmenin ancak kanunla geçerli hale gelebildiği ancak hükümetin ve parlamentonun bu konuda takdir yetkisi bulunmadığı; hatta toplu sözleşmeye aykırı olan kanunların Anayasa'yı ihlal ettiğinin kabul edildiği modeller de görülmüştür<sup>43</sup>. Bunların etkinliği konusundaki tartışmalar bir yana, sonuç olarak bahsettiğimiz tüm modellerde olduğu gibi burada da statü hukuku ve toplu sözleşme düzeni arasındaki çatışmayı dolanmanın yolları aranmaktadır. Özellikle kamu görevlisi statüsünün Anayasa ile korunduğu

36 Nomden/Farnham/Onnee-Abbruciati, s. 420.

37 De Becker, s. 307.

38 Nomden/Farnham/Onnee-Abbruciati, s. 419.

39 De Becker, s. 306.

40 Ayrıntılı bilgi için bkz: ILO, s. 12-14; De Becker, s. 307-309.

41 De Becker, s. 302-304.

42 De Becker, s. 304-306.

43 Nomden/Farnham/Onnee-Abbruciati, s. 418.



hallerde bunu yapmanın zorlaşacağı söylene-bilmektedir. Nitekim, kamu görevlilerinin ücret ve diğer çalışma şartlarının kanunla düzenlene-ceğine yönelik bir Anayasa hükmü, parlamento egemenliği ve güçler ayrılığı ilkelerinden taviz vermeden kamu görevlileriyle bağlayıcı toplu sözleşme akdedilebilmesinin önünü kapatabilir.

## B. Devletin Toplu Pazarlığa Müdahalesi: Kanada Örneği

Yukarıda bahsi geçen teorik engeller bulun-masa, görmezden gelinse veya ortadan kaldırılsa bile kamudaki toplu sözleşme düzenini özel sektörden ayıran önemli bir fark bulunur; bu da toplu sözleşmede devletin aldığı pozisyonudur ve devlet için pratikte toplu sözleşmenin bağ-layıcılığını veya işlevini ortadan kaldırma imkânı yaratabilir. Nitekim özel sektör toplu iş sözleş-melerinin her iki tarafında da özel kişiler olup burada devlete düşen bir rol varsa o da toplu pazarlık hakkının kullanılmasına işlerlik kazan-dırmaktır. Oysa toplu sözleşmelerde devlet sa-dece düzenleyici rolündeki üçüncü kişi değil, aynı zamanda işveren tarafıdır ve özel sektör işverenlerinde olmayan bir erke sahiptir ki bu da herkesi bağlayıcı kanunlar yapabilmektir. Devletin yürütme makamları toplu sözleşme ile kamu görevlilerinin ücret ve çalışma koşulları hakkında belli taahhütlerde bulunurken parla-mentonun pazarlık sürecini veya anlaşmayı et-kileyebilecek kanunlar yapma yetkisini elinden almış olmaz.

Hükümetler, toplu sözleşmede verdikleri söz-leri bozmanın politik sonuçlarını da düşünerek parlamentodan sözleşme hükümlerine aykırı kanunlar çıkmasını engelleyebilir. Kanada hü-kümetinin zaman zaman bunun aksine hareket ettiği kaydedilmiştir<sup>44</sup>. Bu itibarla, devletin tek taraflı olarak toplu sözleşme hükümlerini de-ğiştirdiği iddiasıyla birçok uyuşmazlık yargıya taşınmıştır.

Devletin yasalar çıkararak grevi engellemesi veya yasaklaması, ücret artışına üst sınır getir-mesi ve benzeri sendikal hakları sınırlandırma-sının<sup>45</sup>, vatandaşların Anayasa ile korunan ör-gütlenme özgürlüğüne aykırı olup olmadığının ortaya konulması için Kanada yargısı bir test geliştirmiştir. İlk aşamada (*Step A*) devletin mü-dahale ettiği konunun toplu pazarlık açısından önemli olup olmadığı incelenir. Örneğin, ücret gibi bir konunun önemli olduğu ancak kafeter-ya düzenine ilişkin olan hükümlerin önemli ol-madığı kabul edilebilir. Eğer müdahale önemli bir konuya ilişkinse ikinci adıma (*Step B*) geçilir. Bu aşamada, devletin kanunu geçirmeden önce çalışan tarafına iyiniyetle danışıp müzakere edip etmediğine bakılır. Eğer kanun geçmeden önce sendikalara danışıldıysa bunun toplu pa-zarlık yerine geçebileceği kabul edilir. Diğer bir deyişle Kanada yargısı, parlamentonun kanun yapma erkini yalnızca yasama öncesinde sen-dikalara danışmayı zorunlu kılmakla sınırlandır-maktadır. Bunu da devletin özel sektörden farklı olduğu ve kamu hizmeti sorumluluğu taşıdığı gerekçesine dayandırmaktadır<sup>46</sup>.

Kanada yargısının yaklaşımı, danışma sü-recini toplu pazarlık yerine koyması ve bunun toplu pazarlık hakkının altını boşalttığı gerek-çesiyle eleştirilmektedir<sup>47</sup>. Yargı ise sözleşmele-rin Anayasal koruma altında olmadığının altını çizmekte ve toplu sözleşmenin yasayla de-ğiştirilemeyeceğini kabul etmenin ona Anayasal bir statü vereceğini ve bunun da Kanada'nın hukuk düzenine aykırı olacağını ileri sürmekte-dir<sup>48</sup>. Kanaatimizce Kanada yargısının gerekçe-si yerindedir. Bunun aksini kabul etmek, toplu sözleşmeyi normlar hiyerarşisinde yasaların üzerine çıkarmak anlamına gelebilir. Diğer yan-dan bu kabul, devletin tek taraflı olarak toplu sözleşmeyi değiştirme ve ortadan kaldırma im-kânına sahip olduğu anlamına da gelir. Bu da bizi kamu görevlileri için toplu pazarlık süreci-

45 Rose, s. 98.

46 Mumme, s. 505-518.

47 Mumme, s. 516 vd.

48 Mumme, s. 514.

44 Mumme, s. 501; Foster/ Barnetson/ Cake; Rose, s. 98-99.

ne girmenin en başından gerekli olup olmadığı tartışmasına geri götürebilir.

### III. Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Tarihsel Gelişimi, Muhtevası, Hukuki Niteliği ve Bağlayıcılığı

#### A. Türkiye’de Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Tarihsel Gelişimi

Kamu görevlilerinin çalışma şartlarının işçilere göre daha iyi durumda olduğunun kabul edilmesi ayrıca devleti temsil eden kişilerin devlete karşı örgütlenemeyeceği yönünde var olan statükocu yaklaşım, Türkiye’de de kamu görevlilerinin örgütlenme hareketlerini ve bu örgütlenme ile verilecek hak mücadelelerini geciktirmiştir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere özellikle yaşanan dünya savaşlarının yıkıcı etkisi sebebiyle güçlenen sosyal devlet anlayışı, özel bir hizmet olarak algılanan alanları kamusal gücün bir sorumluluğu olarak değerlendirmeye başlamış, bunun doğal sonucu, kamu görevlilerinin sayısındaki artış ve örgütlenme hareketlerindeki başlangıç olmuştur. Ülkemizde de süreç benzer şekilde gelişmiş, 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen askeri ihtilal sonrasında yapılan 1961 Anayasası<sup>49</sup> ile 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu<sup>50</sup> ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu<sup>51</sup>, belirli bir dönemin hukuki çerçevesini çizmiştir<sup>52</sup>. Ekonomik ve sosyal bakımdan dezavantajlı kişi ve grupların korunabileceğinden hareket eden 1961 Anayasası, 46. maddesinin, “Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma haklarına sahiptir.”

şeklindeki birinci fıkrası ile örgütlenme hakkını kamu görevlileri bakımından ayırım yapmaksızın genelleştirmiş ancak aynı maddenin ikinci fıkrasında, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanun ile düzenleneceğini hükme bağlayarak örgütlenme hakkının sınırlanabileceğini öngörmüştür<sup>53</sup>. Bununla beraber toplu pazarlık ve grev hakkı kamu görevlilerine tanınmamış, yalnızca işçilere tanınmıştır<sup>54</sup>.

Cemiyetler Kanunu’nda<sup>55</sup> mevcut, kamu görevlilerinin dernek kurabilmesine imkân tanımayan maddenin 490 sayılı Kanun<sup>56</sup> ile kaldırılmasını müteakip Anayasa’nın kamu görevlilerine tanıdığı örgütlenme hakkı 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile sınırlı bir şekilde de olsa düzenlenmiştir. Kanuna göre kamu görevlilerinin oluşturacağı sendikalar kendisini oluşturan özneleri toplumsal yaşamda var edecek özelliklerini geliştirme hedefinde değildir, yalnızca Kanundaki ifadesi ile belirtmek gerekirse, “*kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve ekonomik hak ve menfaatlerini korumak*” gayesi gütmektedir. Yine söz konusu Kanun ile sendikalara genel bir siyaset yasağı getirilmiş, sendikaların grev teşebbüslerini ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmaları yasaklanmış, toplantı ve gösteri hakları da önemli ölçüde sınırlandırılmıştır<sup>57</sup>. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da 624 sayılı Kanun’da mevcut sendika hakkı ile ilgili hükümlerin bir benzerini ihtiva etmekte, 624 sayılı Kanun’dan grev yasağına ilişkin daha detaylı düzenlemelerle ayrılmaktadır. Bütün bu sınırlayıcı hükümler ile kapsamlı bir faaliyet içerisinde bulunamayan kamu görevlileri sendikaları, varlığıyla dahi huzursuzluk yaratmış ve 12 Mart 1971 askeri muhtırasından sonra çıkartılan 1488 sayılı Kanun<sup>58</sup> ile Anayasa’nın

49 RG. T/S: 20.07.1961/10859.

50 RG. T/S: 17.06.1965/12025.

51 RG. T/S: 23.07.1965/12056.

52 Uçkan, s. 6.

53 Gülmez, 2002, s. 3.

54 Gülmez, 1985, s. 81 vd.

55 RG. T/S: 14.07.1938/3959.

56 RG. T/S: 11.07.1964/11751.

57 Gülmez, 1996, s. 4.

58 RG. T/S: 22.09.1971/13964.

46. maddesi değiştirilerek örgütlenme hakkının öznesi yalnız işçilerle sınırlanmış, ardından 624 sayılı Kanun ve 657 sayılı Kanun'un sendika hakkına dair 22. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır<sup>59</sup>. Bu gelişmelerin kamu görevlileri sendikacılığına bir müddet son verdiği söylenebilir. Sendikal hakları sona erdirilen memurlar ise örgütlenme yönündeki girişimlerini özellikle belirli mesleklerde görev yapan kişileri kapsayan dernekler vasıtasıyla sürdürmeye çalışmıştır<sup>60</sup>.

1982 Anayasası'nın<sup>61</sup> ilk halinde ise sendikal haklar açıkça yalnız işçilere tanınmış, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin Anayasa'da ne bir düzenleme ne de açıkça bir yasaklama yer almıştır. Bu suskunluk öğretide, yasaklama getirilmediği düşünüldüğünde kanun koyucu tarafından kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin yapılacak düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmayacağı şeklinde yorumlanmış ise de bunun karşısında yer alan görüş, suskunluğun, memurlar için 1971 yılında geri alınan sendikal hakların düşünölmek dahi istenmediğini ifade etmiştir<sup>62</sup>. Kamu görevlilerinin sendikalılığı konusundaki gelişmeleri hızlandıran olgu ise Türkiye'nin 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerini kabul etmesi olmuştur. Söz konusu ILO sözleşmelerinin kabulü ve her ne kadar kamu görevlilerinin sendikalı olabileceğine dair bir yasal düzenleme bulunmasa da fiili durumda memurların sendikalar kurarak örgütlenme mücadelesi, hukuku öncelemiş ve 1995 yılında Anayasa değişikliği yaşanmıştır. 23.07.1995 tarihinde, 4121 sayılı Kanun'la<sup>63</sup> Anayasa'nın toplu iş sözleşmesi hakkını güvence altına alan 53. maddesinde yapılan değişiklik sonucu, *"kamu görevlilerinin (...) 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."* hükmü getirilerek kamu görevlilerine toplu görüşme yapabilme imkânı tanınmış, 1997 yılında 657 sayılı Kanun'a eklenen *"Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler."* şeklindeki hükümle kamu görevlilerinin sendika hakkı tekrar düzenlenmiştir<sup>64</sup>. 2001 yılında ise 4709 sayılı Kanun<sup>65</sup> ile Anayasa'nın 51. maddesinde değişiklik yapılmış, sendika kurma hakkının öznesi olarak görölen işçiler kavramsal olarak değişikliğe uğratılmış, genişletilmiş ve *"çalışanlar"* ifadesi tercih edilmiş, ayrıca *"işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenleneceği"* hükmü getirilmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal hakları bakımından pozitif bu gelişmeler, 25.06.2001 tarihinde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun<sup>66</sup> kabulü ile devam etmiştir. Söz konusu Kanun ile kamu görevlilerine temel sendikal haklardan örgütlenme hakkı tanınmış, toplu pazarlık ve grev hakkına ilişkin Anayasa'nın da bu olgulara imkân vermediği gözetilerek düzenleme yapılmamıştır. Bütün bu sürece bakılacak olursa, 2010 yılında yapılacak Anayasa değişikliklerine kadar kamu görevlilerinin elinde kazanılmış örgütlenme hakkı ve idare ile yapılabilecek toplu görüşme olanağı mevcut olup toplu görüşme sonucu anlaşmaya varılması durumunda imzalanacak mutabakat metni, Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulacaktır ve bu metnin Bakanlar Kurulu'nu bağlayıcı bir etkisi bulunmamaktadır<sup>67</sup>.

2010 yılında 5982 sayılı Kanun<sup>68</sup> ile Anayasa'nın 53. maddesi değiştirilmiş ve *"Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı"* başlıklı madde ve bu maddenin,

*"Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu söz-*

59 Tuncay, 2007, s. 161.

60 Mahiroğulları, s. 147.

61 RG. T/S: 09.11.1982/17863.

62 Birinci görüş için, Sağlam, s. 115; Gülmez, 1990, s. 218; karşıt görüş için, Tuncay, 1996, s. 516.

63 RG. T/S: 26.07.1995/22355.

64 Özkal Sayan/Urhan, s. 85.

65 RG. T/S: 17.10.2001/24556.

66 RG. T/S: 12.07.2001/24460.

67 Şanlı Atay, s. 22-23.

68 RG. T/S: 13.05.2010/27580.

leşme 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 yapılması şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.”* şeklindeki üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları ile kamu görevlilerine ilk defa toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Ayrıca yine 5982 sayılı Kanun ile değiştirilmiş Anayasa’nın 128. maddesinin, “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.”* şeklindeki ikinci fıkrası, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin hususların toplu sözleşme ile düzenlenebileceğini öngörmüştür. Anayasa’nın 53. maddesinde yapılan bu düzenlemeler ile yeknesaklık sağlanması için 4688 sayılı Kanun’da yapılması gereken değişiklikler ise ancak iki yıl sonra yapılabilmiş, 2012 yılında 6289 sayılı Kanun<sup>69</sup> ile “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” olan Kanun’un adı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve Toplu Sözleşme Kanunu” olarak değiştirilerek kamu görevlilerinin oluşturacağı sendika ve konfederasyonların özellikleri, faaliyetleri, bu kuruluşlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumlulukları, toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esaslar genel olarak düzenlenmiştir.

## B. Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Muhtevası

Kamu görevlilerine sendikalaşma hakkı tanı-

yan 4688 sayılı Kanun kaleme alınış biçimiyle mülga 2821 sayılı Kanun’dan<sup>70</sup> esinlenerek işçi sendikaları modelini benimsemiştir<sup>71</sup>. Sendikalılık hususunda bu tutumu sergileyen Kanun, toplu sözleşme hakkına ilişkin ise sınırlayıcı mahiyettedir, tarafların anlaşamaması halinde son söz Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nca söylenecektir ve kamu görevlilerinin grev hakkı bulunmamaktadır<sup>72</sup>. Belirtmek gerekir ki öngörülen toplu sözleşme hakkının uygulama esasları daha önce de bahsedilen 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanun’da değişiklik yapılarak belirlenmiştir. Kanun’un 28. maddesinde sınırlı bir sayım yoluna gidilmemiş, toplu sözleşmenin kapsamının 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 gibi hak ve menfaatler ile diğer mali ve sosyal haklardan oluştuğu ifade edilmiştir. Kanunun, “*kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşme*” şeklindeki tanımıyla da uyumlu olarak bu hükme göre kamu görevlilerinin sosyal ve mali hakları haricindeki hak ve menfaatlerine ilişkin toplu sözleşme yapılamayacaktır. Toplu sözleşmenin konularının yalnızca parasal haklara hasredilerek daraltılması, “çalışma koşullarını düzenleme” amacı taşıyan 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı sözleşmesi bakımından yetersiz bulunmaktadır<sup>73</sup>.

Toplu sözleşme görüşmelerinin taraflarını kamu idaresini temsilen “Kamu İşveren Heyeti”, kamu görevlilerini temsilen “Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti” oluşturur. Kamu İşveren Heyeti, Cumhurbaşkanının görevlendireceği

70 RG.T/S: 07.05.1983/18040.

71 Tuncay/Savaş Kutsal/ Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 576.

72 Arıcı, 2014, s. 11; yazar grev hakkı tanınmadan toplu sözleşme yapabilme imkânı tanınmasını isabetli bulmaktadır.

73 Sur, s. 243.

69 RG.T/S: 11.04.2012/28261.



Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır<sup>74</sup>. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ise bağlı sendikaların toplam üye sayısı gözetildiğinde en fazla üyesi bulunan konfederasyonun heyet başkanı sıfatıyla belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci ve bağlı sendikaların üye sayıları dikkate alınmak suretiyle toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere toplam onbeş üyeden oluşmaktadır (4688 sayılı Kanun m. 29/3). Bu düzenlemeden anlaşılabileceği üzere konfederasyonlar, toplu sözleşme görüşmelerine, 6356 sayılı Kanun'da öngörülen usulün aksine taraf olarak katılabilmektedir<sup>75</sup>.

Kamu görevlilerine grev hakkının tanınmaması ve toplu sözleşme görüşmelerinde tarafların anlaşamaması halinde "zorunlu tahkim" olarak nitelendirilebilecek Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun devreye girecek olması ve bu kurulun kararlarının kesinliği ile toplu sözleşme hükmünde olması birlikte değerlendirildiğinde bu kurulun yapısı incelenmesi gereken bir diğer husustur. Kurulun üyeleri her toplu sözleşme dönemi için seçilirler ve Cumhurbaşkanı tarafından yedi üye, konfederasyonlar tarafından dört üye olmak üzere kurul onbir üyeden oluşur<sup>76</sup>. Görüldüğü üzere kamu görevlileri sendi-

kalarından seçilecek üye sayısı, Cumhurbaşkanınca tarafından seçilecek üye sayısına göre ciddi oranda azdır ve bu durum doğal olarak Kurulun tarafsızlığına gölge düşürmektedir<sup>77</sup>.

Belirtildiği gibi Anayasa ve 4688 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri, toplu sözleşme hakkının kapsamı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları ile sınırlanmıştır. Ancak uygulamaya baktığımızda kamu görevlilerini temsil eden sendika ve konfederasyonların toplu sözleşme öncesinde yayınladıkları ve bir kısmı toplu sözleşme metinlerinde yer bulan talepler bu sınırları oldukça aşmaktadır<sup>78</sup>. Ancak söz konusu yapıların yaratabileceği kamuoyu desteği ve gerçekleştireceği baskı unsuru toplu sözleşmeyi adeta kamu personel sistemini düzenleyen bir mevzuat biçimi haline getirmiştir<sup>79</sup>.

üzerine 7547 sayılı Kanun ile eski düzenlemeye paralel şekilde düzenlenmiştir.

77 Kutal, s. 144; Sağlam, s. 24; Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 612. Kurulun uygulamada tarafsız bir organ değil de idarenin tarafı gibi davrandığına yönelik görüş için bkz. Başbuğ, s. 156-158.

78 Sendika ve konfederasyonların özellikle çalışma koşullarını ve özlük haklarını toplu sözleşme yolu ile düzenleme maksadı taşıması kendi konumları açısından doğal karşılanabilecek ise de örnek mukabilinde sayılabilecek özellik arz eden çalışmaların düzenlenmesi, kamu kurum ve kuruluşlarında uzman vasfıyla çalışanlar arasındaki farklılıkların giderilmesi, kadro ihdas edilmesi veya kadrolu çalışmayan personellerin kadroya geçirilmesi yönündeki talepler, ayrımcılık ve mobbinge karşı alınması istenen önlemler gibi hususlar esasen toplu sözleşme kapsamı dışında olmalıdır. Toplu sözleşme kapsamı dışında olması gereken ancak metne yansımış hususlara ilişkin bir örnek vermek gerekirse 7. Dönem toplu sözleşmesinde Sağlık ve Sosyal Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme metninde "ıcap nöbeti" uygulamasına ilişkin 657 sayılı Kanun'un ek 33. maddesi ve Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği'nde yer alan hükümler gözetilerek çalışma yapılacağı belirtilmiştir.

79 Özkal Sayan, s. 36. Yine 7. Dönem toplu sözleşmesinden bir örnek vermek gerekirse, Kültür ve Sanat Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşmenin 3. maddesinde 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki Cetvellerin Kültür ve Turizm Bakanlığına ait bölümünde yer alan "enformasyon memuru" kadro unvanının "turizm araştırmacısı" olarak uygulanacağı sözleşme metninde belirlenmiştir. Toplu sözleşmenin mali ve sosyal haklarla ilgili olabileceği değerlendirildiğinde kadro unvanına dair yapılacak bir düzenlemenin kanun konusu olması gerektiği şüphesizdir. Ancak belirttiğimiz gibi toplu sözleşme, personel sistemine dair adeta bir mevzuat halini almıştır.

74 Belirtmek gerekir ki Kamu İşveren Heyeti'nin oluşumuna dair düzenleme, Anayasa Mahkemesi'nin 07.11.2023 Tarih, 2018/117 Esas, 2023/212 Karar sayılı kararında yer alan "toplular iş sözleşmelerinde kamu idaresini temsil eden Kamu İşveren Heyetinin oluşumunu düzenleyen kural, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın İkinci Bölümü'nde yer alan örgütlenme özgürlüğüne ilişkin düzenleme içerdiğinden Anayasa'nın mülga 91. maddesi uyarınca KHK ile düzenlenemeyecek yasak alanda kalmaktadır..." şeklindeki gerekçe ile iptal edilmiş idi. Ancak 16.05.2025 tarihinde, 32902 numaralı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7547 sayılı Kanun ile Kamu İşveren Heyeti'nin oluşumuna dair düzenleme tekrar yapılmıştır.

75 Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 610.

76 Kamu İşveren Heyeti'nin oluşumunda olduğu gibi Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun da üye seçimleri ve çalışma usulü Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararı



## C. Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Türk Hukuk Sistemi İçerisindeki Yeri

### 1. Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği

Kamu görevlilerinin sahip olduğu toplu sözleşme hakkı, işçilere tanınan toplu iş sözleşmesi hakkı örnek alınmak suretiyle kurgulanmış ve yasal bir zemine oturtulmuştur. Bu nedenle toplu sözleşmenin hukuki niteliği incelenmeden çalışmanın kapsamı ile sınırlı olsa da toplu iş sözleşmesinin hukuki niteliğine dair tartışmaları değerlendirmekte gereklilik görmekteyiz.

6356 sayılı Kanun'da<sup>80</sup>, "iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşme" olarak tanımlanan toplu iş sözleşmesinin, tarafların "ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla" yapılabileceği Anayasa'nın 53. maddesinde belirtilmiştir. Toplu iş sözleşmesinin hükümleri normatif ve borç doğurucu hükümler olarak iki kısma ayrılabilir, toplu iş sözleşmesinin hukuki niteliğini incelenmeye değer kılan kısım ise genel ve objektif oluşuyla maddi anlamda kanun etkisine sahip olan normatif hükümlerdir. Sözleşmenin tarafı sıfatı taşımayan üçüncü kişilerin iş sözleşmelerinin üzerinde mevcut, kamu hukuku karakteri taşıyan bu etki, toplu iş sözleşmesini klasik sözleşme kuramıyla açıklamayı imkânsız hale getirdiğinden, toplu iş sözleşmesinin hukuki niteliğinin özel hukuk işlemi, kamu hukuku işlemi ve karma nitelikte işlem olduğunda dair görüşler ortaya atılmıştır. Türk Hukukunda da bir kısım yabancı hukuk sisteminde olduğu gibi bağdaştırıcı nitelikteki karma işlem görüşü güç kazanmış, toplu iş sözleşmesini yaratan tarafların özel hukuk tüzel kişisi olması (işveren tarafının kamu tüzel kişisi olsa bile özel hukuk

ilişkisi kurmak üzere hareket etmesi), toplu iş sözleşmesinde getirilen hükümlerin gerçek bir pazarlığa dayanması, tarafların toplu sözleşme yapma hususunda sahip olduğu serbesti birlikte değerlendirildiğinde toplu iş sözleşmesi kendine özgü bir özel hukuk sözleşmesi olarak tanımlanmıştır<sup>81</sup>. Ancak toplu iş sözleşmesinin bağitlanması aşamasında kimi durumlarda zorunlu tahkim organının devreye girmesi veya idarenin aldığı bir karar ile toplu iş sözleşmesi bulunmayan işyeri veya işletmelere uygulanabilecek teşmil mekanizması, toplu iş sözleşmelerinin sözleşme niteliğini geriletmektedir<sup>82</sup>.

Toplu iş sözleşmesine dair yaptığımız, çalışmamızın kapsamı ile sınırlı olan bu değerlendirmenin ardından incelenmesi gereken kamu görevlileri toplu sözleşmesidir. Öğretide kamu görevlileri toplu sözleşmesinin kanun olarak nitelendirilemeyeceği özellikle vurgulanarak adı üzerinde bir sözleşme olduğu ifade edilmiştir<sup>83</sup>. Buna ek olarak anayasa koyucu tarafından yapılan sözleşme nitelendirmesinin yorum yoluyla farklılaştırılmasının yersizliği, toplu sözleşmenin hukuki niteliğinin sözleşme olduğunda kuşku duyulmaması gerektiği, taraflardan birinin idare olduğu düşünüldüğünde toplu sözleşmenin idarenin özel hukuk alanında özel hukuk kurallarına göre düzenlenen bir sözleşme mi yoksa idari bir sözleşme mi olduğunu tartışılıp netleştirilmesinin isabetli olacağı öne sürülen bir diğer görüştür<sup>84</sup>. İfade edilen bu görüşlere rağmen incelenen toplu sözleşme kurumunun salt adında sözleşme kelimesinin geçiyor olması ve varsayımsal bir düşünceye göre incelenen kurumun hukuki niteliğinin kuşkusuz bir biçimde belirli olduğu görüşlerine katılmayarak toplu sözleşmenin sözleşme niteliği taşıyıp taşımadığını incelemekte fayda görüyoruz. Toplu iş sözleşmelerinin sahip olduğu

81 Süzek/Başterzi, s. 47; Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 245.

82 Tuncay/Savaş Kutsal/Bozkurt Gümrükçüoğlu, s. 245; Sur, s. 272.

83 Arıcı, 2014, s. 11; Özkal Sayan, s. 36.

84 Ethem Atay, s. 233.

80 RG. T/S: 07.11.2012/28460.

normatif hükümlerin, bu sözleşmelerin hukuki niteliği hususunda yapılacak değerlendirmelerde yarattığı karmaşıklık ayrıca teşmil ve var olan zorunlu tahkim organının toplu iş sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi karakterini zayıflatmış olduğunu daha önce belirtmiştik. Toplu sözleşmenin bir sözleşme mahiyeti taşıyıp taşımadığını belirlerken toplu iş sözleşmelerine dair yapılan değerlendirmelerin de göz önünde tutulması ve toplu sözleşmeyi sözleşme karakterinden uzaklaştıran özgün niteliklerinin göz ardı edilmemesi gerektiği kanaatindeyiz.

Kamu İşveren Heyeti olarak kendini gösteren idare ile özel hukuk tüzel kişisi niteliğindeki sendika ve konfederasyon temsilcilerinden müteşekkil Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti tarafından oluşturulan toplu sözleşmenin çalışma ilişkisini düzenlediği kesim statü hukukuna göre çalışan, temel kuralları kanun ve kural koyucu işlemlerle şekillenen kamu görevlileridir<sup>85</sup>. Kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları

üzerinde düzenleyici bir etkiye sahip olan toplu sözleşme, bir ilişkiye asıl olarak sözleşme niteliğini kazandıran, taraflar arasında hak ve borç doğuran hükümleri içerisinde barındırmaz, tümüyle normatif kurallardan ve bunun yanında başka hükümlere atıf ile oluşturulmuş hatırlatıcı nitelikte veya geleceğe yönelik niyet içeren düzenlemelerden oluşmaktadır<sup>86</sup>. Toplu sözleşmenin özgün taraflarından biri de toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında, kamu görevlilerinin sendikalı olup olmamasına göre ayırım yapılamayacağıdır (4688 sayılı Kanun m. 28/2). Toplu sözleşmeden yararlanmanın kapsamını oldukça genişleterek, bir diğer deyişle toplu sözleşmenin ilgilisi sıfatında bulunan kamu görevlilerinin sendika üyesi olup olmadığına bakılmaksızın ve rızası veya onayı da aranmaksızın mali ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapılabilmesi, toplu sözleşmenin sözleşme olarak nitelendirilebilmesini hayli güçleştirmektedir.

Değinilmesi gereken bir diğer husus ise toplu sözleşme yapma yapmama hususunda, toplu sözleşme yapma yetkisine sahip olanların veya toplu sözleşmelerin ilgilisi sıfatına sahip kişilerin bir serbestisinin bulunmamasıdır. Bir an için toplu iş sözleşmesi düşünülecek olursa tarafları toplu iş sözleşmesi yapmaya zorlayan

85 Şanlı Atay, s. 80; nitekim Yargıtay da önüne gelen az sayıda dava dosyasında, statü ilişkisinden doğan uyuşmazlığın çözümleneceği yargı yerinin idari yargı olduğunu içtihat etmiştir. Y9HD, T. 24.06.2014, E. 2012/27436, K. 2014/21348, "...Avcılar Belediye Başkanlığında memur olarak çalışan davacı TİS'ten kaynaklanan iyileştirme zammı alacağını talep etmiştir. Görev hususu kamu düzenine ilişkin olup, mahkemelerin görevi kanunla belirlenmiştir. Davacının talep ettiği alacaktan doğan ihtilafın Adli Yargıda çözümleneceğine ilişkin kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Memur olan davacının 4688 Sayılı Kamu görevlileri sendikası kanun uyarınca memur sendikasına üye olduğu ve memur sendikasının davalı kurum ile TİS imzaladığı anlaşılmıştır. 4688 Sayılı Kanun da TİS'den doğan uyuşmazlıkların iş mahkemesinde görüleceği belirtilmemiştir. Uyuşmazlık statü ilişkisinden doğduğunda görevli yargı yeri idari yargıdır. Anılan husus gözetilmek sizin Mahkemece için esasına girilerek karar verilmesi hata talıdır..." Aynı yönde Y (Kapatılan) 22HD, T. 20.01.2015, E. 2013/28755, K. 2015/432. Yaptığımız araştırmalarda Yüksek Mahkeme'nin aksi yönde bir kararına da rastlamış olsak da araştırmamızı derinleştirdiğimizde kararda mevcut yaklaşımın yerleşik hale gelmediğini görmekteyiz. Söz konusu karar için bkz. Y9HD, T. 24.01.2017, E. 2016/26980, K. 2017/701, "...Somut uyuşmazlıkta mahkemece 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda TİS'den doğan uyuşmazlıkların iş Mahkemesi'nde görüleceğinin belirtilmediği ve uyuşmazlığın statü ilişkisinden doğduğundan görevli yargı yerinin idari yargı olduğu belirtilerek davanın reddine karar vermiş ise de; mahkemenin hukuki nitelendirmesi hatalıdır.

Davacı devlet memuru olarak mühendis kadrosunda da-

valı iş yerinde çalışmakta olup, davalı Belediye ile toplu iş sözleşmesi imzalayan Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM BEL-SEN) üyesidir. Davanın konusu 01/01/2009-31/12/2010 tarihlerini kapsayan TİS'in 15.maddesi uyarınca çalışanlara öngörülen iyileştirme bedeli olduğundan uyuşmazlık statü ilişkisinden kaynaklanmamaktadır.

Mahkemece TİS'den doğan uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görüleceğine dair yasada düzenleme bulunmadığı gerekçesi de yerinde değildir. Şöyle ki, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu İş Sözleşme Kanunu'nun 43.maddesi yollamasıyla 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesinin 79.maddesi uyarınca toplu iş sözleşmesinden kaynaklı alacak istemlerine iş mahkemeleri bakmakla görevlidir.

Mahkemece için esasına girilerek davanın görülmesi gerekirken yazılı gerekçe ile görevsizlik kararı verilmesi hatalı olup kararın bozulmasını gerektirmiştir..." Kararın, uyuşmazlığın statü hukukundan kaynaklanmadığına yönelik yaklaşım ile oluşturulmuş gerekçesine katılmak tarafımızca mümkün görünmemektedir.

86 Özkal Sayan, s. 37; Yıldırım, s. 80.

bir düzenlemenin bulunmadığı fark edilecektir. Ancak toplu sözleşme kurumu özellikle 4688 sayılı Kanun'un ilgili düzenlemeleri ışığında incelendiğinde anlaşılabilecektir ki kamu görevlilerine uygulanacak dönemsel mali ve sosyal haklar zorunlu bir şekilde düzenlenecektir, tarafların herhangi bir özgürlük alanından bahsedebilmek mümkün değildir. 4688 sayılı Kanun'un anılan ilgili hükümlerinde sendikal kuruluşların üye sayısının tespiti, toplu sözleşme taraflarının nasıl oluşacağı, toplu sözleşme görüşmelerinin hangi yıllarda yapılacağı ve görüşmelerin ne zaman başlayacağı, toplu sözleşme görüşmelerinin gündeminin nasıl oluşturulacağı ve çıkarılacak yönetmelikle toplu sözleşme görüşmelerinin usulünün ne şekilde düzenleneceği ele alınmıştır<sup>87</sup>. Hatta toplu sözleşme görüşmelerinin yapılamaması veya görüşmelerin yapılmakla beraber taraflarca uzlaşamaması halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulmaması durumlarına bağlanacak hukuki sonuç, iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal hakların genel hükümlere göre belirleneceği ifade edilerek gösterilmiştir (4688 sayılı Kanun m. 31/7).

Ele alınması gereken bir diğer konu ise toplu sözleşmeyi oluşturan taraflar arasında meydana gelecek menfaat uyuşmazlığını gidermekte yetkili, yukarıda açıklandığı üzere mecburi tahkim olarak ifade ettiğimiz kamu görevlileri hakem kurulunun toplu sözleşmenin hukuki niteliğine etkisidir. Kanunla kurulan ve kimlerden teşkil edeceği yine kanun hükümleri ile belirlenmiş bu hakem kurulu, taraflarca anlaşılan konularda karar veremezken uzlaşmazlıkla sonuçlanan konularda, başvurulması durumunda kesin karar verir ve kararları toplu sözleşme hükmündedir<sup>88</sup>. Statü hukukuna bağlı çalışan kamu görevlilerine grev hakkı olmaksızın tanınan toplu sözleşme imkânında, anlaşılabilmesi ve anlaşmazlığın giderilmesi amacıyla başvurulması durumunda son noktayı koyacak

hakem kurulunun sayısal çoğunluğunun daha önce de ifade edildiği üzere idare (Cumhurbaşkanı) tarafından oluşturulması, esasen kurulan toplu sözleşme düzenini sözleşme niteliğine yaklaştıracak müzakere ve ödün verebilme olasılığını zayıflatmaktadır<sup>89</sup>. Bu ve daha önceki açıklamalarımızdan hareketle, özellikle toplu sözleşmede uyuşan iradelerin aynı yönde ve aynı hukuki sonuca hizmet ettiği düşünüldüğünde kamu görevlileri toplu sözleşmesinin hukuki niteliğinin sözleşme olmadığını belirtmemiz gerekir. Bu nedenle kamu görevlileri toplu sözleşmesinin bir idari düzenleme olup olmadığı idari işlem teorisi bakımından inceleme konusu yapılmalıdır.

Bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla kamu hizmeti ve kolluk faaliyetlerini yürüten idare, idari birimlerden meydana gelmekte ve bu birimlerdeki görevliler aracılığıyla bu faaliyetleri yerine getirmektedir. İdari işlemler ise idarenin söz konusu faaliyetleri yerine getirirken kullandığı araçlar olarak tanımlanabilir<sup>90</sup>. Bir diğer deyişle idarenin işlevini yerine getirmek için başvurduğu hukuksal işlemler idari işlemlerdir. İdari işlemin birden fazla unsuru bulunmakla konumuz açısından incelenmeye muhtaç olan ve tereddüt yaratan unsur tek taraflılığdır. Nitekim toplu sözleşme sürecinde tarafların müzakere sonucunda meydana getirdiği anlaşmanın tek yanlılık vasfına sahip olmadığı öğretide ifade edilmektedir<sup>91</sup>. Her ne kadar idare hukukunda en yaygın işlem türü "idari karar" biçiminde ortaya çıkan tek yanlı idari işlemler olsa da güncel idare hukuku öğretisinde tek taraflı işlemler ilgisinin kabulünden bağımsız bir biçimde hukuki sonuç doğurabilmesine göre nitelendirilmektedir<sup>92</sup>. Keza öğretide Özyay işlemi oluşturan iradelerin sayısı ile işlemin tek taraflılığının belirlenemeyeceğini, bu

87 Şanlı Atay, s. 81.

88 Arıcı, 2015, s. 213-214.

89 Nitekim öğretide de Arıcı bu durumu, "alaturkalık" ile nitelemiş ve verilen toplu sözleşme hakkının "miş gibi yapmaktan" öte geçemeyeceğini belirtmiştir. Arıcı, 2015, s. 214.

90 Ulusoy, s. 285.

91 Durmuş/Türkmen, s. 143.

92 Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 370.

ikisi arasında ayırım yapılması gerektiğini vurgulamış, çok iradeli işlemleri kolektif ve birleşme başlıklarında incelemiş, özellikle birden çok irade açıklamasına muhtaç olunan kurulların karar alabilme sürecini “kolektif işlem” şeklinde nitelendirerek işlemin doğumunda en önemli hususun işlemi oluşturan iradelerin aynı anda meydana gelmesi ve işlemin içeriğinin müzakere kanalıyla belirlenmesi olduğunu belirtmiştir<sup>93</sup>. Birden çok iradeyi gerektiren işlemlerin bir diğer incelendiği başlık ise birleşme işlemlerdir. Birleşme işlemler birbirinden bağımsız ancak birbirini tamamlayıcı nitelikte ve sonradan birleşerek hukuk sisteminde tek bir işlem şeklinde görünen işlemler olarak tanımlanır<sup>94</sup>. Kolektif işlem hususundaki nitelendirmesine yer verdiğimiz Özay’a göre birleşme işleminde, aşamalı olarak ortaya çıkan ve birbirini izleyen, kendisinden bir önceki işlemle bütünleşerek bir aşamayı ya da tüm süreci tamamlayan iradeler ve işlemler mevcuttur<sup>95</sup>.

Bu açıklamalardan hareketle toplu sözleşmeyi değerlendirdiğimizde, toplu sözleşmenin yalnızca Kamu İşveren Heyeti’nin (idarenin) iradesiyle ortaya çıkmaması, Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti’nin de toplu sözleşmeyi meydana getirerek toplu sözleşmenin ilgilileri olan kamu görevlilerinin statülerini düzenleyen bir diğer taraf olarak iradesinin önemli olması konunun çok iradeli tek taraflı hukuki işlemler açısından tartışılmasını gerektirir<sup>96</sup>. İdari işlemin yapılış sürecinde birden fazla iradenin mevcudiyetinin ve uygulanan müzakere usulünün tek taraflılığı etkilemeyeceği, toplu sözleşmenin imzalanmasına yönelen aynı iradelerin

çok iradeli tek taraflı bir idari işlemi oluşturduğu kanaatindeyiz<sup>97</sup>. Buradan hareketle toplu sözleşme, idare hukuku kurallarının tatbik edileceği bir idari işlemdir<sup>98</sup>.

Nitekim uygulamada toplu sözleşmenin hukuki niteliğine dair yaşanan belirleme zorluğu bir dava dosyasında Ankara 11. İş Mahkemesi tarafından davalının görev itirazının reddedilmesi sonucunda Danıştay Başsavcılığı tarafından olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması sonucunu doğurmuş, Uyuşmazlık Mahkemesi’nin önüne gelen dava dosyasında mahkeme tarafından 28.12.2015 tarihinde verilen ve önemi dolayısıyla ilgili bölümünü aktardığımız kararda<sup>99</sup>, “*Toplu sözleşme, Kamu İşveren 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 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 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 be-*

93 Özay, s. 488-489. Türk İdare Hukuku’nda idari işlemlerin tek yanlı irade açıklaması olarak ortaya çıkmasının mutlak bir kural olmadığı, özellikle idari sözleşmelerin de bütünüyle idari işlem olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde bkz. Ulusoy, s. 292-295. Son yıllarda idari usullerde tek yanlılık hususunda değişim ve yumuşama yaşandığı konusunda bkz. Gözübüyük/Tan, s. 355.

94 Gözübüyük/Tan, s. 355.

95 İdare hukuku öğretisinde kolektif işleme ve birleşme işlemine ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Şanlı Atay, s. 91-93.

96 Şanlı Atay, s. 91.

97 Nitekim öğretide de bu yönde görüşler mevcuttur. Yıldırım, s. 67; işlemi birleşme işlem olarak niteleyen Şanlı Atay, s. 97.

98 Aynı yönde Çağlayan, s. 1231 vd. Öğretide *Durmuş/Türkmen* müzakereler neticesinde tarafların anlaşarak toplu sözleşme imzalaması durumunda toplu sözleşmenin kendine özgü bir idari sözleşme, müzakereler neticesinde anlaşılmayıp, Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulması durumunda, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu tarafından verilecek toplu sözleşme niteliğindeki kararın ise kendine özgü bir idari düzenleme olduğunu ifade etmekle bu görüşe idari işleme dair yaptığımız açıklamalar ve bir sürecin belirli bir aşamasından sonra farklılaşabilecek sonuca göre hukuki nitelik tayin etmenin isabeti ışığında katılamamaktayız.

99 UYM Hukuk Bölümü, T. 28.12.2015, E. 2015/369, K. 2015/852.



*lirlenirken, Anayasa değişikliği ile toplu sözleşme yolu ile çalışan memur ve diğer kamu görevlileri tarafından belirlenmeye 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 imzalanarak, Resmi Gazetede yayınlanmaktadır.

Memur ve diğer kamu görevlilerinin 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...” şeklinde gerekçe oluşturularak hem uygulamadaki kafa karışıklığı giderilmiş hem de son derece önemli ve yerinde tespitlerde bulunulmuştur. Uyuşmazlık Mahkemesi’nin bu kararı ile idari işlem niteliği gösteren toplu sözleşme ile ilgili adli yargı yerindeki mahkemelerin karar vermesi engellenmiş ve Danıştay ilgili dairelerinin toplu sözleşmeye dair düzenleyici işlem nitelendirmesinde bulunarak yerleşik içtihat geliştirmesini sağlamıştır. Kararda önemli olan bir diğer tespit esasen özel hukuk tüzel kişisi özelliği gösteren sendikaların katılımı ile idare hukuku ilke ve kurallarına tabi kendine özgü bir idari düzenleme yaratıldığıının belirtilmesidir<sup>100</sup>.

## 2. Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Hükümlerinin Bağlayıcılığı

Kamu görevlileri toplu sözleşmesi hükümlerinin hukuki etkisi, bir diğer deyiş ile toplu sözleşme ile başvurulmuş düzenleme yetkisinin niteliği, toplu sözleşme tarihinin uzun yıllar öncesine uzanmamasının doğal sonucu olan az uygulama pratiği ve çözölen sorun miktarı ile öğretide ifade edilen farklı görüşler ışığında incelenmeye değerdir. Buradan hareketle yol gösterici olan ve irdelenmesi gereken hükümler esasen çalışmamızda daha önce de değinilmiş, toplu sözleşme hakkına dair başlıca metinler olan Anayasa’nın 53. ve 128. maddesi ile 4688 sayılı Kanun’un 28. maddesidir.

Çalışmamızda daha önce de yer verilmiş Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre memurların ve diğer kamu görevlilerinin çalışma yaşamına dair hukuki statüsü esasen kanunla düzenlenmektedir. Ancak bu yöndeki düzenlemenin ardına eklenmiş, “mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” şeklindeki cümle ile hem bu durumun istisnası öngörölmüş hem de Anayasa’nın sosyal ve ekonomik haklar içerisinde düzenlediği toplu sözleşme yapma hakkı ile beraber toplu sözleşme kavramına anayasal dayanak yaratılmıştır. Kamu görevlilerinin hukuki statüsünün kanun ile düzenlenebileceği genel kuralına toplu sözleşme ile getirilmiş bu istisna, mali ve sosyal haklar ile çerçevesi çizilmiş düzenleme kapsamına ilişkin kanuni düzenleme yapılamayacağı yönünde de anlaşılmamalıdır, mali ve sosyal haklara ilişkin bir düzenleme pek tabii yasama organınca kanun vasıtası ile de yapılabilir, toplu sözleşme ile düzenlenebilecek münhasır bir alan yaratılmış değildir<sup>101</sup>. Ancak belirtmek gerekir ki yasama organının kanunla düzenleyebileceği alanlara

<sup>100</sup> Ülkemizdeki toplu sözleşme sisteminin özgün noktalarından biri yapılan idari işlemlerde iradelerden birinin sahibinin özel hukuk tüzel kişisi olması ancak bu özel hukuk tüzel kişisinin açıkça yetkilendirilmesi nedeniyle adeta bir “idari makam” gibi davranmasıdır. Şanlı Atay’a göre, burada özel hukuk tüzel kişisinin idare ile birlikte yerine getirdiği düzenleme yetkisi idari işleve dahildir (Şanlı Atay, s. 103). Bir özel hukuk tüzel kişisinin idari makam gibi tutum sergileyerek idari işlem yapabilmesi yargı kararlarında da kabul edilen bir olgudur. Pek çok karar içinde bir örnek için bkz. Danıştay 13. Daire, T. 04.02.2025, E. 2023/3336, “...İdari işlemler, kamu gücü ayrıcalıklarına dayanılarak tek taraflı iradeyle tesis edilen kesin ve yürütölmeli zorunlu işlemlerdir. Çoğunlukla kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilse de, kimi durumlarda özel hukuk tüzel kişileri de kendilerine tanınan kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlölükleri uyarınca idari işlem tesis edebilirler... Bir hukuki işlemin idari işlem olup olmadığının ortaya konabilmesi için tesis edilen işlemlerde kamu gücü ayrıcalığı bu-

lunup bulunmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Başka bir anlatımla, davalının yargı yolu itirazında ileri sürdüğü şekilde, bir işlemi tesis eden tarafın özel hukuk hükümlerine tabi olması, sadece bu sebeple kendiliğinden işlemi özel hukuk işlemi yapmayacak, işlemin hukuki mahiyetinin değerlendirilmesi gerekecektir...”

<sup>101</sup> Şanlı Atay, s. 106.



konu ile sınırlama getirilmemiş olması, toplu sözleşme hükümlerini işlevsiz hale getirme yönünde kullanılmamalı, teorik olarak var olan kanun ile aynı konuda düzenleme yapıp toplu sözleşmede yer alan hükümlerin değiştirilmesi veya kaldırılması imkanının toplu sözleşme hakkını etkisizleştirmemesi için, bu yönde yapılacak her somut düzenleme titizlikle değerlendirilmelidir<sup>102</sup>.

Bir diğer tartışılabilir husus, toplu sözleşme ile öngörülmüş kural koyma yetkisinin türev nitelikte olup olmadığıdır. Toplu sözleşme ile sınırları kanun ile belirlenmiş mali ve sosyal hakların daha detaylı düzenlenebileceği veya soyut bir çerçeveye sahip olan kimi hakların somutlaştırılabilirliği muhakkaktır<sup>103</sup>. Ancak bu durum toplu sözleşme ile yalnızca türev nitelikte düzenlemeler yapılabileceği anlamına gelmez, zaten toplu sözleşme ile kural koyma yetkisinin asli nitelikte bir yetki olduğu kabul edilirse, bu kabulün doğal sonucu türev nitelikte düzenleme yapabilme imkânıdır. Bu yüzden incelenmesi gereken toplu sözleşme ile getirilmiş kural koyma yetkisinin asli nitelikte bir yetki olduğu yönündeki kabuldür. Anayasa'nın 128. maddesinde kanunla düzenlenecek konuların sayılıp mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hakkının saklı tutulması, kamu görevlilerinin statülerine ilişkin bazı konuların, kanuna bağlı ve ikincil nitelikte olduğu iddia edilebilecek toplu sözleşme hükümleri ile düzenlenebilmesinin duyduğu anayasal dayanak ihtiyacı ile açıklanabilir ise de biz bu kanaatte değiliz. Çalışmamızda ifade edildiği üzere ülkemizde toplu sözleşme hakkının doğuşu, kamu görevlilerinin örgütlenme ve kendi statüleri üzerinde söz sahibi olabilme çabalarının sonucudur. Toplu sözleşmenin düzenleyeceği alanın yalnızca kanunla çerçevesi çizilmiş soyut hükümleri somutlaştırma veya ayrıntılı olmayan kanuni düzenlemelere dair ayrıntıları içermeye olduğu yönündeki kabul, öncelikle toplu sözleşme hakkının kazanılmasına dair tarihsel

sürecin ruhuyla uyuşmayacağı gibi toplu sözleşme hakkının varoluş amacına da zarar verir. Buradan hareketle denilebilir ki toplu sözleşmenin içerdiği düzenleme yetkisi, herhangi bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç duyulmaksızın kullanılabilecek asli nitelikte bir yetkidir<sup>104</sup>.

Esasen toplu sözleşme hakkının mahiyetine uygun olarak rahatlıkla yapılabilecek bu yorum 4688 sayılı Kanun'da yer alan bir düzenleme yönünden de değerlendirilmelidir. Anayasa'nın 53. maddesinin son fıkrasında yer alan, "*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.*" şeklindeki düzenlemenin işaret ettiği 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasında, "*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...*" kuralı mevcuttur. İlk bakışta toplu sözleşmenin kapsamının belirlenmesine dair öngörülmüş standart bir metin gibi gözüken düzenleme, içerdiği "*mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak*" ibaresiyle, toplu sözleşme ile öngörülmüş kural koyma yetkisinin değerlendirme konusu yapılan niteliğini ilgilendirmektedir<sup>105</sup>. Toplu sözleşme ile mali ve

104 Aynı yönde Şanlı Atay, s. 108; Yıldırım, s. 71.

105 Şanlı Atay, s. 110; 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasının 2012 yılında 6289 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önceki hali, "*Toplu görüşme; kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsar.*" şeklinde idi ve görüleceği üzere içeriğinde mevcut mevzuat hükümlerine atıfta bulunan bir ibare yer almamaktaydı.

102 Yıldırım, s. 71.

103 Yıldırım, s. 72; Şanlı Atay, s. 112.

sosyal haklar düzenlenirken mevcut mevzuat hükümlerinin dikkate alınmak zorunda olması, mali ve sosyal haklara ilişkin yürürlükteki kural-  
ların toplu sözleşmenin kapsamını belirleyeceği, toplu sözleşme ile kanunlarda daha önce düzen-  
lenmemiş mali ve sosyal hakların tanınamayaca-  
ğı veya mali ve sosyal haklarda kamu görevlileri  
lehine değişiklik yapılamayacağı yönünde yo-  
rumlanmaya müsaittir ancak biz bu kanaatte de  
değiliz<sup>106</sup>. Kanaatimizce kanun koyucunun mev-  
cut mevzuat hükümlerine yönelik yaptığı atf, toplu sözleşmenin kapsamını sınırlama amacı taşı-  
maktan ziyade mali ve sosyal haklar tanınır-  
ken riayet edilmesi gereken yerleşik hesaplama  
ve kesinti yöntemleri, vergilendirme hususu gibi  
teknik detaylara yöneliktir<sup>107</sup>. Ayrıca belirtmek  
gerekir ki; bu çıkarımı yapamıyor olsaydık bile  
"mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak"  
şeklindeki ciddi oranda belirsizlik taşıyan ifade,  
toplu sözleşme hakkının sınırlanmasına neden  
olabilecek nitelikte değildir<sup>108</sup>.

4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinde yer alan  
bir başka düzenleme ise toplu sözleşmenin ge-  
çerlilik süresini belirlemektedir. Toplu sözleşme  
hükümleri, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip  
eden iki mali yıl için geçerlidir (4688 sayılı Ka-  
nun m. 28/3). Mali yıl takvim yılı olup sözleşme-  
nin yapıldığı tarihi takip eden on iki aylık dönem  
bir mali yılı meydana getirir. Kanun'un 31. mad-  
desinde ise toplu sözleşme görüşmelerinin son  
rakamı tek sayı olan yıllarda yapılacağı ve me-  
tinlerin Resmî Gazete 'de yayımlanacağı düzen-  
lenmiştir. Toplu sözleşmenin yürürlük tarihi ise  
bu yayımlanma tarihine değil mali yıl başlangı-

cına bağlıdır. Görüldüğü üzere toplu sözleşme-  
nin yürürlük süresi sınırlandırılmış durumdadır  
ancak getirilen bu sınırlama, kural koyucu ni-  
teliğe zeval getirmez. Ancak belirtmek gerekir  
ki toplu sözleşme hükümlerinin emredici etkisi  
bu özelliğini yürürlük süresi boyunca gösterir,  
kendisinden önceki veya sonraki dönemlere bu  
etkiyi aktaramaz<sup>109</sup>. Geçerli olduğu süre içerisinde bağlayıcı olduğu tartışmasız olan toplu söz-  
leşme hükümlerinin bu etkisinin devam etmesi  
için toplu sözleşme ile elde edilen hakkın yasal  
düzenlemelere konu olması veya yapılacak yeni  
dönem toplu sözleşmede tekrar edilmesi gere-  
kir<sup>110</sup>.

Çalışmamızda değinildiği üzere, içerisinde  
bulunulan hukuk sistemine göre toplu sözleş-  
me hükümlerinin bağlayıcılığı ve doğrudanlı-  
ğı tartışılabilir de ülkemizin hukuk sisteminde  
yürürlükte olduğu süre boyunca toplu sözleşme  
hükümlerinin bağlayıcılığı konusunda bir tar-  
tışma mevcut değildir<sup>111</sup>. Yine toplu sözleşme  
yürürlüğe girmekle doğrudan etkisini gösterir,  
ayrıca toplu sözleşme hükümlerini içerir ayrı bir  
kanun veya idari işlem yapılmasına gerek bulun-  
mamaktadır<sup>112</sup>. Bu durumda değerlendirilmesi  
gerekten, toplu sözleşme hükmünün yürürlükte  
olduğu süre boyunca ilgili olduğu kanun hük-  
mü ile ilişkisi ve genel olarak kanun hükümle-  
ri karşısındaki değeridir. Daha önce aktarıldığı  
üzere toplu sözleşmenin kapsamının, yapıma  
şeklinin, yürürlüğe girme usulünün, sözleşme  
hükümlerinin emeklilere etkisinin ve Kamu Gö-  
revlileri Hakem Kurulu'nun yapısı ve çalışma  
esaslarının kanun ile belirleneceği yönünde olan  
Anayasa'nın 53. maddesinin lafzına göre toplu  
sözleşmeye ilişkin kanunun (4688 sayılı Kanun)  
belirlediği esaslara uygun yapılmayan toplu  
sözleşme hukuka aykırılık taşıyacaktır. Buradan  
hareketle toplu sözleşmenin kanunun altında  
yer aldığı ifade edilebilecektir<sup>113</sup>. Ancak Anaya-

<sup>106</sup>Toplu sözleşme ile statü hukukunun düzenlemediği bir konunun ilk defa gündeme getirilebileceği yönünde, Başbuğ, s. 156.

<sup>107</sup>Nitekim 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin ikinci bölümü (Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme) incelenecek olursa, öngörülüş jüri ücreti, ek ders ücreti, bir kısım hazırlık ödeneği gibi parasal menfaatlerin hesaplanmasında eski tarihli Bakanlar Kurulu kararlarına, belirli gösterge rakamlarına ve katsayılara atıfta bulunulduğu görülecektir. Mevcut mevzuat hükümlerinin dikkate alınması yönündeki düzenlemenin kapsamı kanaatimizce bu gibi matematiksel hesaplamalarla sınırlıdır.

<sup>108</sup>Aynı yönde Şanlı Atay, s. 112.

<sup>109</sup>Başbuğ, s. 156.

<sup>110</sup>Başbuğ, s. 157.

<sup>111</sup>Kayar, s. 38.

<sup>112</sup>Şanlı Atay, s. 114.

<sup>113</sup>Şanlı Atay, s. 116.

sa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında mevcut, "mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" ifadesinin getirmiş olduğu istisna ve toplu sözleşmenin asli düzenleme yetkisi taşıyan karakteri birlikte değerlendirildiğinde toplu sözleşmenin, mali ve sosyal haklara ilişkin kanunda olmayan veya kanunda tanınmış hakkı daha ileriye götürecek mahiyette olabileceği kanaatindeyiz<sup>114</sup>. Mali ve sosyal haklar alanında, kanun hükümlerinden daha ileri seviyede özellik göstermesiyle hak olarak nitelenebilecek toplu sözleşme hükümlerinin kanun karşısında uygulanmak zorunda olduğu, kanun hükümlerinin bu şekildeki bir örnekte bir alt sınır oluşturduğu gözetildiğinde toplu sözleşmenin kanun hükümleriyle eş değer kuvvette olduğu söylenebilecektir<sup>115</sup>. Öte yandan toplu sözleşme hükümlerinin kanun hükümleri üzerindeki etkisi, yürürlükten kaldırmak şeklinde değil uygulanabilirliğini askıya almak şeklinde değerlendirilmelidir. Daha önce belirtildiği üzere toplu sözleşme hükümlerinin emredici etkisi, bu özelliğini yürürlük süresi boyunca gösterir, kendisinden önceki veya sonraki dönemlere bu etkiyi aktaramaz, toplu sözleşmenin süresinin bitmesi ile zaten yürürlükten kaldırılmamış olan kanun hükümleri tekrar uygulanma kabiliyetine sahip olacaktır<sup>116</sup>.

114 Belirtmek gerekir ki bu durum da toplu sözleşmenin özgün yanlarından birisidir. İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince aslında idarenin düzenleyici işlemleri yeni kural koyamaz veya kanun ile çelişen nitelikte olamaz. Ancak "mali ve sosyal hak" niteliğinde bir düzenleme içermesi koşuluyla toplu sözleşme bu karakteri gösterebilir.

115 Yıldırım, s. 76; Şanlı Atay, s. 118. Öğretide Arıcı tarafından özellikle İLKSAN ana statüsünde toplu sözleşme metni ile yapılan değişikliği (İLKSAN'a zorunlu olan üyelik statüsünün isteğe bağlı hale getirilmesi) değerlendirilerek toplu sözleşme hükümleri ile kanunların uygulama dışı bırakılamayacağını veya hükümsüz hale getirilemeyeceğini ifade edilmektedir. Arıcı, 2014, s. 19.

116 Şanlı Atay, s. 117. Bu konuda yakın tarihli, önemli görüldüğümüz bir Danıştay kararına yer vermek istiyoruz. Bir önceki dipnotta atfı yapılan, Arıcı tarafından değerlendirilmiş İLKSAN ana statüsünde toplu sözleşme metni ile değişiklik yapılması hususunun, 25/08/2017 tarih ve 30165 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı ikinci

Belirtmek istediğimiz son husus, toplu sözleşme ile toplu sözleşme dayanak yapılarak çıkarılan düzenleyici işlemler arasındaki ilişkidir. Pek tabii toplu sözleşme dayanak kılınarak çıkarılan düzenleyici işlem toplu sözleşmenin kapsamını daraltan bir nitelik taşıyamayacaktır. Kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını daha ileri götürmeye çalışan toplu sözleşme hükümlerinin,

bölümünün "İLKSAN üyeliği" başlıklı 27. maddesinde de tekrar edilmesi üzerine, (İLKSAN'a zorunlu olan üyelik statüsünün isteğe bağlı hale getirilmesi) ilgili maddenin iptali için açılmış davada Danıştay 12. Dairesi tarafından "...Anayasa'nın anılan maddeleri uyarınca, 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 getirilmesi mümkün bulunmamaktadır. Toplu sözleşmelerin kanun niteliğinde kural koyması demek kanun koyması, kanunu değiştirmesi ya da yürürlükten kaldırması anlamına gelmemektedir. Toplu sözleşme hakkı kamu görevlilerine, kanunla yüklenen bir takım yükümlülüklerden kurtulma hakkı vermediği gibi, kanunun belirlediği sınırlar dışında düzenlemeler yapma, birtakım hak ve yükümlülükleri kaldırma ya da bazı hak ve yükümlülükler koyma hakkı vermesi de mümkün değildir.

Bu durumda, 4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler için Teşkil Edilecek Sağlık ve İktimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun uyarınca Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden maaş alan ilköğretim öğretmenleri, ilköğretim yardımcı ve stajyer öğretmenleri, yetiştirme yurtları öğretmenleri, arızalı çocuklara ilk tahsillerini veren müesseselerin öğretmenleri; maarif müdürleri, ilköğretim müfettiş ve denetmenleri, uygulama okulu öğretmenleri, ilköğretim Umum Müdürlüğü ve Maarif Müdürlüklerinde vazifeli memurlar ile Sandık işlerinde çalışan memurlarının İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığına üyeliği zorunlu iken, Kanun'un emredici düzenlemesine aykırı olarak Kanun kapsamında olan kişilerin üyeliğini ihtiyari hale getiren dava konusu düzenleyici işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır..." şeklindeki gerekçe ile iptal kararı verilmiştir. Danıştay 12. Daire, T. 16.03.2022, E. 2018/6441, K. 2022/1092.

Kararı sonuç itibarıyla doğru bulmakla beraber, gerekçesine toplu sözleşme hükümlerinin hukuki kuvvetini ve uygulanabilirliğini zayıflatıcı niteliğinden ötürü katılmıyoruz. Kanaatimizce munzam sosyal sigorta kurumu niteliğini haiz olan İLKSAN'a zorunlu üyeliğin ihtiyari hale getirilmesi yönündeki toplu sözleşme hükmü değerlendirilirken esas odaklanılması gereken yer "mali ve sosyal hak" anlamında bir ileri gidiş olup olmadığıdır. Bize göre toplu sözleşme hükmü bu açıdan sağlam bir temele oturmamış, içerdigi hukuka aykırılık bu sebepten kaynaklanmıştır.

idari işlemle daraltılması zaten olağan değildir. Basit bir biçimde yapabildiğimiz bu çıkarım, uygulamada uyumsuzluk olarak Danıştay'ın ilgili dairesinin ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun önüne geldiğinden, söz konusu uyumsuzluk ayrıntılı incelenmelidir.

23.08.2015 tarih ve 29454 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3. Dönem Toplu Sözleşmenin, "Basın Yayın ve İletişim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı beşinci bölümünün, "Toplu sözleşmenin giyim yardımı" başlıklı 6. maddesinde; *"Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğünde yayında ve verici istasyonlarında çalışan personelden, Kurumca hizmetin gereği olarak görev esnasında giyilmesi gerektiği belirlenen giyim malzemeleri aynı olarak verilir. Giyim malzemelerinin standartları ile hangi personele, ne kadar süreyle verileceği ve buna ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı ile kurum ve bu hizmet kolunda yetkili sendika tarafından birlikte belirlenir."* hükmü mevcuttur (7. Dönem Toplu Sözleşmesi de aynı hükmü haizdir). Anılan toplu sözleşmeye dayanılarak hazırlanan, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü Personelinin Giyim Yardımına İlişkin Usul ve Esasların "Kapsam" başlıklı 3. maddesinde ise, *"Bu Usul ve Esaslar, Kurum personelinden yayında ve verici istasyonlarında çalışanlardan; 11/11/1983 tarihli ve 2954 sayılı Kanun'un değişik 16. maddesi ile düzenlenen birimlerin amirleri, Ankara Radyosu Müdürlüğü için ise Ankara Radyosu Müdürü tarafından tespit edilen, yayında ve verici istasyonlarında en az iki ay çalışan personele kapsar."* düzenlemesine yer verilmiştir. Bu düzenleme uyarınca giyim yardımına hak kazanabilmek için bir yardım döneminde yani 12 aylık bir süreçte, yayın ve verici istasyonlarında en az iki ay çalışmış olmak aranmaktadır. Ayrıca aynı düzenlemenin 9. maddesinde, giyim yardımının yararlananın şahıslarına tanınmış özel bir hak olmadığı, hizmetin gereği olarak ve görev esnasında giyilmesi için aynı olarak verileceği belirtilmiştir.

Türkiye Haberleşme Kağıt ve Basın Yayın Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası tarafından,

29.12.2016 tarihli Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü Personelinin Giyim Yardımına İlişkin Usul ve Esasların 3. maddesinde geçen "en az iki ay" ibaresinin iptali istenerek açılan davada Danıştay 12. Dairesi 03.03.2022 tarihli Kararı<sup>117</sup> ile, giyim yardımından yararlanacak personel için çalışma şartının öngörülebileceği, ancak dava konusu usul ve esasların dayanağı olan toplu sözleşme hükmünde, giyim malzemelerinin standartları ile hangi personelin ne kadar süreyle, bu yardımdan yararlanacağına ilişkin hususların idarece çıkarılacak usul ve esaslarda kararlaştırılacağına öngörüldüğü, giyim yardımından yararlanacak personel için asgari çalışma süresi şartı ile ilgili bir düzenlemeye, bir başka ifadeyle, anılan yardımdan yararlanabilmek için Kurumda çalışma süresiyle ilgili herhangi bir sınırlamaya yer verilmemiş olduğu gerekçesiyle, söz konusu usul ve esasların 3. maddesinde geçen "en az iki ay" ibaresinin iptaline karar verilmiş, karar davalı idarenin temyizi ile Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun önüne gelmiştir. Kurul tarafından ise 16.10.2024 tarihli Karar<sup>118</sup> ile, *"Yukarıda belirtilen Toplu Sözleşmenin verdiği yetkiye dayalı olarak yetkili Kurumlarca çıkarıldığı anlaşılan dava konusu Usul ve Esaslarda, giyim yardımının niteliği ile kamusal yayıncılık hizmeti gerekleri göz önünde bulundurularak giyim yardımına hak kazanabilmek için asgari çalışma süresi öngörülebileceği açık olup, olayda yayın ve verici istasyonlarında bir yardım dönemi olan bir yıllık süreçte en az iki ay süreyle çalışmış olma koşulunun aranmasında, kamu hizmeti gereklerine ve kamusal kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır."* şeklindeki gerekçe doğrultusunda temyiz isteminin kabulüne ve iptale ilişkin kararın bozulmasına oyçokluğuyla karar verilmiştir<sup>119</sup>.

117 E: 2018/4407, K: 2022/935.

118 E: 2023/828, K: 2024/2337.

119 Karara karşı yazılmış, "Temyiz edilen kararla ilgili dosyanın incelenmesinden; Danıştay Onikinci Dairesince verilen kararın usul ve hukuka aykırı bulunmadığı, dilekçelerde ileri sürülen temyiz nedenlerinin kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı anlaşıldığından, temyiz iste-



Toplu sözleşme hükümlerinin kuruma özgü, ayrıntılı düzenlemeler içermek yerine kamu görevlisinin lehine bir hak bahşederek (örneğin aktarılan uyuşmazlıktaki gibi giyim yardımı) bu hakkın somutlaştığı şeylerin standartlarını belirlemeyi veya hangi personele ve ne kadar süreyle verileceği gibi hususları çıkarılacak usul ve esaslarla idare ve yetkili sendikanın denetimine bırakması mümkündür. Ancak aktarılan uyuşmazlığa ilişkin değerlendirmede bulunulacak olursa toplu sözleşmede yer almayan hizmet süresi gibi bir şartı, giyim yardımının niteliğinden ve kamusal yayıncılık hizmeti gereklerinden söz ederek toplu sözleşme dayanak kılınarak çıkarılan usul ve esaslar vasıtasıyla öngörmek hukuka uygun değildir. Toplu sözleşmenin tarafları giyim malzemelerinin aynı olarak verileceğini ve malzemelerin standartlarının, kullanım sürelerinin ve kullanacak kişilerin nasıl belirleneceğini hükme bağladiysa, giyim yardımından yararlanmak için bir asgari çalışma süresi şartı da getirebilirlerdi ancak bu yönde bir tasarrufta bulunmamışlardır. Buna göre Danıştay 12. Daire kararını isabetli bulur iken Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun kararına katılamamaktayız.

## Sonuç

Bu çalışmada, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının önce uluslararası zeminde akabinde Türk hukuku zemininde tarihsel gelişimi, muhtevası, hukuki niteliği ve bağlayıcılığı incelenmiştir.

Uluslararası düzeyde, sendikal haklar mücadelesinin Endüstri Devrimi'nden bu yana sürdüğü ve kamu görevlilerinin bu mücadeleye daha çok İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra dahil olduğu görülmüştür. BM ve ILO sözleşmeleri, kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünü genel olarak kabul etse de toplu pazarlık ve grev gibi hakların tanınması konusunda takdir yetkisini taraf dev-

letlere bırakmıştır. Özellikle ILO'nun 151 Sayılı Sözleşmesi, kamu çalışanlarının sendikal haklarını özel olarak düzenlemiş ve devletlere toplu görüşmeye olanak veren yöntemlerin geliştirilmesi yükümlülüğünü getirmiştir.

Çalışmanın ikinci kısmında, kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkının önündeki temel teorik engeller ele alınmıştır. Bunlar, kamu görevlilerinin otoriter hiyerarşik yapıya tabi olan statü hukuku ile toplu sözleşme düzeninin tam olarak örtüşmemesi ve devletin hem işveren hem de yasa koyucu olarak ikili role sahip olmasıdır. Almanya, Fransa ve Belçika gibi Avrupa ülkelerinde statü hukukunun sınırlarına saygı duyulurken, İsveç ve Danimarka'da ise kamu görevlilerinin statü hukukundan çıkarılarak bağlayıcı toplu sözleşme düzenine geçildiği tespit edilmiştir. Kanada örneğinde ise, devletin yasa- ma erkini kullanarak toplu sözleşmeye müdahale etme ve hükümlerini değiştirme davranışına dikkat çekilmiştir.

Türk hukukunda kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının gelişimi incelendiğinde, 1961 Anayasası ile başlayan örgütlenme hakkı, 1971 ve 1982 Anayasalarının ilk hallerinde kesintiye uğramış ve ancak 2010 Anayasa değişikliği ile "toplular sözleşme yapma hakkı" ilk defa anayasal güvenceye kavuşmuştur. Bu hak, Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan mali ve sosyal hakların kanunla düzenlenmesi genel kuralına bir istisna getirmiş ve "mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" hükmü ile çerçevesi çizilmiştir. Türk hukukunda toplu sözleşmenin kapsamı, 4688 sayılı Kanun'la yalnızca mali ve sosyal haklarla sınırlandırılmış olup kamu görevlilerine grev hakkı tanınmamış, tarafların anlaşamaması durumunda ise Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kararları kesin ve toplu sözleşme hükmünde kabul edilmiştir. Kurulun yapısının idare tarafından atanacak üyelerin çoğunluğuna sahip olması, sözleşme düzenini zayıflatan bir unsur olarak değerlendirilmiştir.

Çalışmanın temel tartışma konularından biri

*minin reddi ile temyize konu kararın iptale ilişkin kısmının onanması gerektiği oyuyla, karara katılmıyorum."* şeklindeki karşı oy ise yeterli gerekçeden uzaktır ve aydınlatma işlevini yerine getirememektedir.



olan toplu sözleşmenin hukuki niteliği konusunda, sözleşme niteliğini zayıflatan özgün koşullar (normatif hükümlerin varlığı, sendikalı olma şartı aranmaksızın herkesin yararlanabilmesi, zorunlu tahkim şeklinde adlandırılacak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun varlığı) dikkate alındığında, bu kurumun klasik anlamda bir özel hukuk sözleşmesi olmadığı sonucuna varılmıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi de incelenen kararında, toplu sözleşmenin, idare hukuku ilke ve kurallarına tabi, kendine özgü idari bir düzenleme niteliği taşıdığını kabul etmiştir.

Toplu sözleşme hükümlerinin bağlayıcılığı bakımından ise, kanunla düzenlenecek konulara istisna getiren Anayasa'nın 128. maddesi ve toplu sözleşmenin asli düzenleme yetkisi taşıyan karakteri birlikte değerlendirildiğinde, mali ve sosyal haklar alanında toplu sözleşme hükümlerinin kanun hükümlerinden daha ileri seviyede düzenlemeler getirebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Toplu sözleşme, yürürlük süresi boyunca doğrudan etkisini gösterir ve ilgili kanun hükümlerinin uygulanabilirliğini askıya alır. Bu etki, sözleşmenin iki mali yıllık geçerlilik süresiyle sınırlıdır. Ayrıca, toplu sözleşmeye dayanılarak çıkarılan ikincil düzenleyici işlemlerin, toplu sözleşmenin kapsamını daraltamayacağı ve kamu görevlisi lehine olan hakkı sınırlandıramayacağı, incelenen Danıştay kararları üzerinden yapılan tespitler ile vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, kamu görevlileri toplu sözleşmesi, statü hukuku ile toplu pazarlık geleneği arasındaki teorik çatışmaları çözmek amacıyla Türk Hukuku'na özgü, kendine has bir model olarak girmiş; hukuki niteliği itibarıyla idari bir düzenleme olup, mali ve sosyal haklar alanında kanunlarla eş değer bağlayıcılığa sahip, asli nitelikte bir kural koyma yetkisini dönemsel olarak barındırmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Arıcı, K. (2014). Toplu Sözleşme ile Kanun Değiştirilmesi: İlk Örneği. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 28 (3-4), 3-20.
- Arıcı, K. (2015). Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Gerçekliği Meselesinde Önemli Bir Faktör: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Niteliği. *Karatahta İş Yazıları Dergisi*. 3, 209-218.
- Atay, E. E. (2022). Toplu Sözleşmenin Özerkliği ve Hukuk Sistemi İçindeki Yeri. M.E. Esen (Ed.), *4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı* içinde (ss. 233-239). Ankara; Memur-Sen.
- Balcı, M. E. (2022). Örgütlenme Özgürlüğü'nün ILO Normları Çerçevesinde Değerlendirilmesi. M. E. Esen (Ed.), *4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı* içinde (ss. 37-47). Ankara; Memur-Sen.
- Başbuğ, A. (2013). Kamu Çalışanları Toplu Sözleşme Hakkı ve Toplu Sözleşme Görüşmelerine İlişkin Değerlendirme. *Sicil İş Hukuku Dergisi*. 29, 145-149.
- Befort, S. F. (1985). Public Sector Bargaining: Fiscal Crisis and Unilateral Change. *Minnesota Law Review*. 69(6), 1221-1276.
- Cindemir, H. (2017). Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve Örgütlenmesi. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 99-113.
- Çağlayan, R. (2025). Kamu Görevlileri Toplu sözleşmesinin Hukuki Niteliği. *HBV – HFD*. 29 (3), 1199-1240.
- Çelik, A. (2005). Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye'nin Çekinceleri. *Türk-İş Dergisi*. 366, 91-99.
- De Becker, A. (2021). Collective Bargaining in the Public Sector: Different Models in a Distinct International Framework. B. ter Haar & A. Kun (Der.), *EU Collective Labour Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 292-309.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2024). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Durmuş, F., & Türkmen, M. (2024). Toplu Sözleşme ile Yükseköğretim Kurumlarının Disiplin Kurullarında Sendika Temsilcisinin Yer Alması. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*. 2, 129-178.
- Foster, J., Barnetson, B., & Cake, S. (2024). From Advice to 'Secret Mandates': The Evolution of Government Intervention in Public-Sector Bargaining in Alberta, Canada. *Industrial Relations*. 79(1), 1-18.
- Gözübüyük, Ş. A., & Tan, T. (2016). *İdare Hukuku Cilt I*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Gülmez, M. (1985). 1961 Anayasası'nda Sendikal Hakların Oluşumu. *Amme İdaresi Dergisi*. 18 (3), 79-102.
- Gülmez, M. (1990). *Memurlar ve Sendikal Haklar (Türkiye'de ve Dünya'da)*. Ankara: İmge.
- Gülmez, M. (1996). Memur Sendikacılığının Hukuksal Temelleri. *Türk İdare Dergisi*. 412, 1-28.
- Gülmez, M. (2002). *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- ILO (2015). *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*. Working Paper No. 309. Cenevre.
- Kayar, N. (2018). Danıştay Kararıyla Anayasal Toplu Sözleşme Hakkının İlgası. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. 39, 29-49.
- Kearney, R. (2008). *Labor Relations in the Public Sector*. Florida: CRC Press.
- Kutal, M. (2013). İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri Işığında Türk Hukukunda Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları. *Sicil İş Hukuku Dergisi*. 135-144.
- Mahiroğulları, A. (2006). Gelişim Süreci ve Yasal Çerçevesiyle Türkiye'de Memur Sendikacılığı. *İstanbul İktisat Fakültesi Mecmuası Toker Dereli'ye Armağan*. 55 (1), 143-189.
- Mumme, C. (2020). The State Giveth and Taketh Away: Public Sector Labour Law, the Legitimacy of the Legislative Override Power and Constitutional Freedom of Association in Canada. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. 36 (4), 495-522.
- Nomden, K., Farnham, D., & Onnee-Abbruciati, M. L. (2003). Collective Bargaining in Public Services: Some European Comparisons. *International Journal of Public Sector Management*. 16 (6), 412-423.
- Önder, N. (2022). Kamu Görevlileri Sendikacılığının ILO Sözleşmeleri Açısından Değerlendirilmesi. M. E. Esen (Ed.), *4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı* içinde (ss. 113-126), Ankara, Memur-Sen.
- Özay, İ. (2004). *Günüşğinde Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özkal Sayan, İ. (2017). Türkiye'de Toplu Sözleşmenin Kamu Personel Rejimine Etkisi. *Sosyal Bilimler Dergisi*. 14, 30-39.
- Özkal Sayan, İ., & Urhan, V. F. (2020). Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkı: Temel Metinler, Aktörler ve Uygulama. *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*. 15 (33), 61-100.
- Rose, J. B. (2016). Constraints on Public Sector Bargaining in Canada. *Journal of Industrial Relations*. 58 (1), 93-110.
- Sağlam, F. (2000). Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Hakkı, Sınırları ve Sorunları. *Türkiye'de Sendikal Örgütlenme, Uluslararası Dayanakları, Uygulanması ve Sorunları*. İstanbul, 111-128.
- Sağlam, F. (2014). Anayasa Hukuku Perspektifi ile İş Hukukunun Bazı Sorunlarına Bakış. L. Başöz (Ed.) *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Akademik Forumu* içinde (ss. 28-61), İstanbul, Legal.
- Summers, C. (2003). Public Sector Bargaining: a Different Animal. *University of Pennsylvania*

*Journal of Business Law*. 441-452.

- Sur, M. (2025). *İş Hukuku Toplu İlişkiler*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Süzek, S., & Başterzi, S. (2024). *İş Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Şanlı Atay, Y. (2021). *Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Rejimi*. Ankara: Turhan Yayınevi.
- Tosun, S. (2011). 87, 98, 151 Sayılı ILO Sözleşmelerine Göre Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. 23 (5-6), 76-86.
- Tuncay, C. (1996). Türkiye'nin Onayladığı Sendika Özgürlüğüne İlişkin Son Sözleşmeler ve Bunlara Uyumu. *Halid K. Elbir'e Armağan*. 505 vd.
- Tuncay, C. (2007). Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 9 (Özel Sayı), 157-176.
- Tüysüz, C. (2010). *Uluslararası Belgelerde Sendika Hakkı*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul.
- Ulusoy, A. D. (2022). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Uçkan, B. (2013). *4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı*. İstanbul: Legal.
- Verdier, J. M. (1974). Labour Relations in the Public Sector in France. *International Labour Review*. 109(2), 105-118.
- Yıldırım, E., & Uçkan, B. (2010). İşverenlerin Sendikasızlaştırma Modelleri ve Türkiye Örneği. *Çalışma ve Toplum*. C.2 (25), 163-184.
- Yıldırım, S. (2023). *Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkı*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara.