

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:GENEL KURUL
KARAR

BELEDİYE VE ÖZEL İDARE ÇALIŞANLARI BİRLİĞİ SENDİKASI BAŞVURUSU

Başvuru Numarası : 2020/17953
Karar Tarihi : 9/1/2025

Başkan : Kadir ÖZKAYA
Başkanvekili : Hasan Tahsin GÖKCAN
Başkanvekili : Basri BAĞCI
Üyeler : Engin YILDIRIM
Rıdvan GÜLEÇ
Recai AKYEL
Yusuf Şevki HAKYEMEZ
Yıldız SEFERİNOĞLU
Selahaddin MENTEŞ
İrfan FİDAN
Kenan YAŞAR
Muhterem İNCE
Yılmaz AKÇİL
Ömer ÇINAR
Metin KIRATLI
Raportör : Gülsüm Gizem GÜRSOY
Başvurucu : Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
Temsilcisi : Levent USLU
Vekili : Av. Emirhan TURAN

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, toplu sözleşmenin tarafı sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinin daha yüksek aidat ödeyerek sosyal denge tazminatından yararlandırılmasına ilişkin toplu sözleşme hükmünün iptal edilmesi nedeniyle sendika hakkıyla bağlantılı olarak ayrımcılık yasağının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 30/6/2020 tarihinde yapılmıştır. Komisyon, başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar vermiştir.

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

4. Birinci Bölüm, başvurunun Genel Kurul tarafından incelenmesine karar vermiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

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

6. Başvurucu; 1994 yılında yerel yönetim hizmet kolu kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında örgütlenmek, bu kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin sendikal faaliyetlerde bulunmak üzere kurulmuş bir sendikadır. Kısa adı BEM-BİR-SEN olan Belediye ve Özel İdare Çalışanları Sendikası (Sendika) Memur Sendikaları Konfederasyonuna bağlıdır. Eldeki başvuru, bir toplu sözleşmenin tarafı olan başvuru Sendikasının üyesi olmayan kamu görevlilerinin de sosyal denge tazminatından başvuru Sendika üyeleri ile aynı koşullarda yararlandırılması sonucunu doğuran bir mahkeme kararına ilişkindir. Eldeki başvuruya geçmeden önce arka plan bilgisine ihtiyaç duyulmaktadır.

7. 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 3. maddesinin (h) bendinde toplu sözleşmenin tanımı yapılmıştır. Buna göre toplu sözleşme, 4688 sayılı Kanun'da belirtilen esaslar çerçevesinde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşmeyi ifade etmektedir. Anılan Kanun'un 28.-32. maddeleri arasında toplu sözleşme görüşmelerinin kapsamı, tarafları ve nasıl yapılacağı detaylı biçimde düzenlenmiştir (bkz. §§ 14-18). Bu kapsamda 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (375 sayılı KHK) ek 15. maddesi düzenlenmiştir. Anılan düzenlemeye göre belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine toplu sözleşme içinde sosyal denge tazminatı sözleşmesi yapılabileceği ve sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı Devlet Personel Başkanlığınca 4688 sayılı Kanun'un 28.-32. maddelerine dayanılarak akdedilen Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşme (Toplu Sözleşme) 23/8/2015 tarihli ve 29454 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Toplu Sözleşme'nin Birinci Kısmı'nın 1. maddesine göre bu sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline ilişkin mali ve sosyal haklarla ilgili bölümü 4688 sayılı Kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının, her bir hizmet kolu kapsamına giren mali ve sosyal haklarla ilgili bölümü ise ilgili hizmet kolu kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlileri hakkında uygulanacaktır. Toplu Sözleşme'nin Birinci Kısmı'nın 4. maddesine göre sözleşmenin tarafları kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti başkanı, yerel yönetim hizmet kolunda ise BEM-BİR-SEN temsilcisidir.

8. Bahsi geçen Toplu Sözleşme'nin "*Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklar*" başlıklı Üçüncü Kısmı'nın "*YEREL YÖNETİM HİZMET KOLUNA İLİŞKİN*

TOPLU SÖZLEŞME" başlığıyla ve ayrı bir sözleşme olarak düzenlendiği anlaşılan Dördüncü Bölümü'nün 1. maddesinde sosyal denge tazminatına ilişkin hükümler yer almıştır. Anılan maddenin (2) numaralı fıkrasında *"Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır."* düzenlemesine yer verilmiştir.

9. Toplu Sözleşme'nin tarafı olmayan Türkiye Yerel Yönetim Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası tarafından 31/3/2016 tarihinde Danıştay Onbirinci Dairesinde, Toplu Sözleşme'nin Üçüncü Kısım'nın Dördüncü Bölümü'nün (Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme'nin) 1. maddesinde yer alan düzenlemenin iptali talebiyle bir dava açılmıştır. Davacı Sendika; dava dilekçesinde sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağını, diğer sendika üyelerinden dayanışma aidatı adı altında yapılacak herhangi bir kesintinin yasal olmadığını belirtmiştir. Davacı ayrıca bu konuda yargı kararlarının bulunduğunu, aksi yöndeki düzenlemenin eşitlik, adalet ve genellik ilkelerine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

10. Davanın görüldüğü Danıştay Onbirinci Dairesi 19/12/2017 tarihinde dava konusu işlemin (Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme'nin 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının) iptaline karar vermiştir. Gerekçeli kararda; sosyal denge tazminatı sözleşmelerinin konusunun toplu sözleşmelerde belirlenen tavanı aşmamak kaydıyla ilgili kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerine ödenecek sosyal denge tazminatını belirlemek olduğunu, 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinde belirtildiği şekilde sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağını belirtmiştir. Kararda, aksine bir yorumun sosyal denge tazminatının adaletli bir ücret dağılımı yoluyla ekonomik ve sosyal barışı sağlama amacına ve Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı olduğunu vurgulamıştır. 4688 sayılı Kanun'un 32. maddesinde böyle bir ayırım yapılmasına imkân sağlayan bir düzenleme bulunmadığını, sendika üyesi olan ile sendika üyesi olmayan ya da başka bir sendikaya üye olanlar arasında bir ayırma gidilemeyeceğini ifade etmiştir. Kararda, sosyal denge sözleşmesinde taraf olan sendikanın dışında kalan sendikaların üyesi olan veya hiçbir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında farklı oranlar üzerinden ödenti (aidat) alınmasına ilişkin hükümlerin sosyal denge tazminatının ödenmesinde aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırım (eşitsizlik) yaratacağı açık olduğundan dava konusu düzenlemede hukuka uygunluk bulunmadığını belirtmiştir.

11. Kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK) 27/11/2019 tarihinde oyçokluğuyla onamıştır. İDDK kararında yer alan azlık görüşünde; 4688 sayılı Kanun'un 28. ve 32. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden sosyal denge tazminatı sözleşmelerinin toplu sözleşme sayılamayacağı açık olduğundan, sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı yolundaki yasaklayıcı hükmün sosyal denge tazminatı sözleşmelerinde uygulanma olanağı bulunmadığını belirtmiştir. Azlık görüşüne göre Anayasa'nın *"Çalışma ve sözleşme hürriyeti"* başlıklı 48. maddesi ile 4688 sayılı Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendikaca sosyal denge sözleşmesi aidatı alınabileceği yolundaki kural, sözleşme özgürlüğü kapsamında ele alınmalıdır. Öte yandan azlık görüşünde yer alan üyeler, iptali istenen hükmün emredici nitelikte olmayıp sözleşme özgürlüğü kapsamında taraf sendikaya tanınan hukuksal bir imkân olduğunun altını çizmiştir.

12. Nihai karar, başvurucuya 2/6/2020 tarihinde tebliğ edilmiş; başvuru 30/6/2020 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

13. 4688 sayılı Kanun'un 24. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"– Sendika ve konfederasyonların gelirleri;

a) Üyelerinin ödeyecekleri üyelik ödentilerinden,

b) Bu Kanuna göre yapabilecekleri faaliyetlerden elde edilecek gelirlerden.

c) Bağış ve yardımlardan,

d) Mal varlığından elde edilen gelirlerden,

oluşur."

14. 4688 sayılı Kanun'un 25. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"...

Kamu görevlileri sendikasına, kamu görevlisinin ödeyeceği üyelik ödentileri,... sendika tüzüğünde belirtilen aylık ödenti tutarına göre kamu işverenince aylığından kesilerek beş gün içinde sendikaların banka hesaplarına yatırılır ve ödenti listesinin bir örneği ilgili sendikaya gönderilir. Kamu işvereni, sendikaya üye olan ve üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerinin listesini her ayın son haftasında, işyerinde herkesin görebileceği yerde ve kurumsal düzeyde duyurulabilecek diğer araçlarla ilan eder.

(Değişik ikinci fıkra: 1/7/2006-5538/14 md.) Aylık üyelik ödenti tutarı; kamu görevlisinin kadro ya da pozisyonuna bağlı ve her ay mutad olarak ödenmekte olan damga vergisine tâbi aylık brüt gelirleri toplamına, sendika tüzüğünde belirtilen oran uygulanmak suretiyle hesaplanır. Ödenti tutarı, ... aylık alan Devlet memurunun damga vergisine tâbi brüt gelirleri toplamının binde dördünden az, otuzda birinden fazla olamaz.

Sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamaz..."

15. 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar.

Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz."

16. 4688 sayılı Kanun'un 29. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"...

Toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi yetkilidir.

Bu madde hükümlerine göre toplu sözleşmenin imzalanan bölümlerine ilişkin Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz."

17. 4688 sayılı Kanun'un 31. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"...

Toplu sözleşme görüşme süreci sonunda, kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin bölüm ile her bir hizmet koluna özgü mali ve sosyal haklara ilişkin bölümlerden ve tek metinden oluşan toplu sözleşme veya toplantı tutanağı imzalanır. Toplu sözleşmeye kurumsal hiyerarşiyi bozacak ve aynı veya benzer unvanlı kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları arasında kurumlar arası dengesizliğe yol açacak hükümler konulamaz"

18. 375 sayılı KHK'nın ek 15. maddesi şöyledir:

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

19. 4688 sayılı Kanun'un 32. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

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

Yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanır ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez. Mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabilir. Bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.

20. Toplu Sözleşme'nin Birinci Kısım'nın 2. maddesi şöyledir:

"Bu Toplu Sözleşme, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanun'un 28-32. maddelerine dayanılarak akdedilmiştir."

21. Toplu Sözleşme'nin Birinci Kısım'nın 3. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

"Bu Toplu Sözleşme 1/1/2016-31/12/2017 tarihleri arasında uygulanır."

22. Toplu Sözleşme'nin Birinci Kısım'nın 4. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Bu toplu sözleşmenin tarafları

A) Kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı

B) Kamu görevlileri adına;

...

2) Hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklarla ilgili olarak

...

ç) Yerel yönetim hizmet kolunda Bem-Bir-Sen temsilcisidir."

23. Toplu Sözleşme'nin Üçüncü Kısım'nın Dördüncü Bölümü'nün (Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme'nin) 1. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"(1) Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde ... ödenebilecek tazminatın tutarı ... kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.

(2) Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır."

B. Uluslararası Hukuk

1. Uluslararası Sözleşmeler

24. 10/12/1948 tarihinde kabul edilen Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin ilgili kısmı şöyledir:

"Madde 20:

(1)Herkes, barış içinde toplanma ve örgütlenme hakkına sahiptir.

...

Madde 23:

(4)Herkesin, çıkarını korumak için sendika kurma ya da sendikaya üye olma hakkı vardır."

25. Türkiye'nin 15/8/2000 tarihinde imzaladığı ve 11/8/2003 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 16/12/1966 tarihli BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 8. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

" Bu Sözleşme'ye Taraf Devletler aşağıdaki hakları güvence altına almakla yükümlüdürler:

(a) Herkesin, ekonomik ve sosyal çıkarlarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurma ve yalnızca ilgili örgütün kurallarına bağlı olarak dilediği sendikaya girme hakkı. Bu hakkın kullanılmasına, yasalarda belirtilen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ve kamu düzeni menfaati ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka bir sınırlama getirilemez;

...

(c) Sendikaların, yasalarda belirtilen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ve kamu düzeni menfaati ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka bir sınırlama olmaksızın özgürce faaliyette bulunma hakkı;

2. Bu madde, sözü edilen hakların, silahlı kuvvetler, polis ya da devlet yönetiminin mensupları tarafından kullanılmasına yasal kısıtlamalar getirilmesine engel olmaz.

3. Bu maddenin hiçbir hükmü, Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunmasına İlişkin 1948 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi'ne Taraf Devletlere, Sözleşme'de öngörülen güvenceleri haleldar edici yasal tedbirler alma ya da yasaları bu güvenceleri ihlal edici şekilde uygulama yetkisi vermez."

26. Türkiye yönünden 23/12/2003 tarihinde yürürlüğe giren 16/12/1966 tarihli BM Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 22. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

" Herkes başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir.

Bu hakkın kullanılmasına ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin, kamu düzeninin (ordre public), genel sağlık veya ahlâkın, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuken öngörülmüş ve demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlamaların dışında başka hiç bir sınırlama konamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine hukuki kısıtlamalar konulmasını engellemez"

27. Türkiye bakımından 24/12/1989 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Konseyinin 18/10/1961 tarihli ve ETS No. 35 sayılı Avrupa Sosyal Şartı'nın ilgili maddeleri şöyledir:

" Bölüm 1:

Âkit Taraflar, ulusal ve uluslararası nitelikteki tüm uygun yollarla aşağıdaki hak ve ilkelerin etkili bir biçimde gerçekleştirilebileceği koşullara ulaşmayı politikalarının amacı sayarlar:

5- Tüm çalışanlar ve işverenler, ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir.

6- Tüm çalışanlar ve işverenler, toplu pazarlık hakkına sahiptir.

Bölüm 2:

Âkit Taraflar kendilerini, III. Bölümde belirtildiği gibi, aşağıdaki madde ve fıkralarda yer alan yükümlülüklerle bağlı saymayı; taahhüt ederler.

...

Madde 5:

Örgütlenme hakkı:

Âkit Taraflar, çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya desteklemek amacıyla ulusal yasanın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi; taahhüt ederler.

Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri bakımından hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla ya da yönetmeliklerle belirlenir. Bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal yasalar ya da yönetmeliklerle saptanır.

Madde 6:

Toplu pazarlık hakkı:

Âkit Taraflar, toplu pazarlık hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;

1- Çalışanlar ve işverenler arasındaki ortak görüşmeleri teşvik etmeyi;

2- Gerekli ve uygun olduğu durumlarda, toplu sözleşme yoluyla ücretlerin ve iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla işverenlerin ya da işveren örgütlerinin çalışanların örgütleriyle isteğe bağlı görüşmelerini sağlayacak yolları teşvik etmeyi;

3- İş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakemlik sisteminin kurulmasını ve işletilmesini teşvik etmeyi; taahhüt eder ve

4- Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve işverenlerin, daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülüklerle bağlı olmak koşuluyla grev hakkı dahil, toplu eylem hakkını tanır.

Madde 22: Çalışma koşullarının ve çalışma ortamının düzenlenmesine ve iyileştirilmesine katılma hakkı:

Âkit Taraflar, çalışanların işletmede çalışma koşullarının ve çalışma ortamının düzenlenmesine ve iyileştirilmesine katılma haklarını etkili bir biçimde kullanmalarını sağlamak amacıyla, ulusal mevzuat ve uygulama uyarınca çalışanların ya da temsilcilerinin;

a- çalışma koşullarının, işin örgütlenmesinin ve çalışma ortamının düzenlenmesi ve iyileştirilmesine ... katılma olanağı veren önlemler almayı ya da bunları özendirmeyi taahhüt ederler.

...

Değiştirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın Eki

Madde 21 ve 22:

2- 'Ulusal mevzuat ve uygulama' terimi, duruma göre, yasaların ve yönetmeliklerin yanı sıra toplu iş sözleşmelerini, işverenler ve çalışanların temsilcileri arasındaki diğer anlaşmaları, gelenekleri ve ilgili yargı kararlarını kapsar.

..."

28. Türkiye bakımından 14/8/1951 tarihinde yürürlüğe giren Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 98 No.lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi'nin ilgili kısmı şöyledir:

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

Böyle bir himaye bilhassa,

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

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

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

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

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

29. Türkiye yönünden 12/7/1993 tarihinde yürürlüğe giren ILO 87 No.lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi'nin ilgili kısmı şöyledir:

"Madde 2:

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

Madde 3:

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

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

Madde 4:

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

Madde 5:

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

...

Madde 10:

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

Madde 11:

Hakkında bu sözleşmenin yürürlükte bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütü'nün her üyesi, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlüdür."

2. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihadı

30. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 11. maddesi şöyledir:

"1. Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.

2. Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarıncı yukarıda anılan haklarını kullanmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir."

31. Sözleşme'nin 14. maddesi şöyledir:

"Bu Sözleşme'de tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya diğer kanaatler, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa aidiyet, mülkiyet, doğum başta olmak üzere herhangi başka bir duruma dayalı hiçbir ayrımcılık gözetilmeksizin sağlanmalıdır."

32. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) yerleşik içtihadına göre Sözleşme'nin 14. maddesi, Sözleşme ve eki protokollerde yer alan diğer hak ve özgürlükleri tamamlayıcı nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla sadece güvence altına alınan diğer hak ve özgürlüklerden yararlanılması bağlamında uygulanan bu hakkın bağımsız şekilde uygulanabilmesi ise söz konusu değildir (*Făbian/Macaristan* [BD], B. No: 78117/13, 15/12/2015, § 112; *Rasmussen/Danimarka*, B. No: 8777/79, 28/11/1984, § 29). Zira 14. madde yalnızca Sözleşme'de bulunan hak ve özgürlüklerin kullanılması bakımından yapılan ayrımcılığı yasaklamaktadır (*Gaygusuz/Avustralya*, B. No: 17371/90, 16/9/1996, § 36). Bu sebeple bu hakkın ihlal edildiğine ilişkin şikâyet, Sözleşme'deki hangi hak veya özgürlük bakımından ayrımcılık yapıldığı iddiasını da içermelidir. Ancak başka bir Sözleşme maddesinin ihlal edildiğini iddia ve ispat etmek şart olmayıp başvurudaki uyumsuzluk konusunun Sözleşme'deki diğer maddelerin kapsamında olması gerekli ve yeterlidir (*Rasmussen/Danimarka*, § 29).

33. AİHM'e göre farklı muamele, nesnel ve makul bir gerekçesi olmaması hâlinde ayrımcı olarak nitelendirilir. Diğer bir deyişle meşru bir amaç taşımadığı veya kullanılan araçlarla gerçekleştirilmek istenen amaç arasında makul bir orantılılık ilişkisi bulunmadığı tespit edilen farklı muamele, ayrımcılık oluşturur (*Fabris/Fransa* [BD], B. No: 16574/10, 7/2/2013, § 56).

34. AİHM, taraf devletlerin başka koşullarda benzer durumlar teşkil eden farklılıkların değişik bir muameleyi gerektirip gerektirmediğinin ve ne ölçüde gerektirdiğinin değerlendirmesinde takdir yetkileri olduğunu kabul etmektedir. Bu takdir alanının kapsamı koşullara, olayın konusuna ve arka planına göre değişiklik gösterir (*Stummer/Avusturya* [BD], B. No: 37452/02, 7/7/2011, § 88). Özellikle ekonomik ve toplumsal stratejiye ilişkin genel tedbirlerin uygulanması söz konusu olduğunda devletin geniş bir takdir yetkisi olduğu kabul edilmektedir (*Hämäläinen/Finlandiya*, B. No: 37359/09, 16/7/2014, § 109).

35. AİHM; Sözleşme'nin 14. maddesine ilişkin başvurularda, ölçülülük kriteri çerçevesinde izlendiği iddia edilen amacın önemi, bu amaca özgülünen ayrımcı müdahalenin başvurunun mülkiyet hakkına müdahalesinin ağırlığı, ayrımcı müdahalenin amacın gerçekleştirilebilmesi için elverişli olup olmadığı, söz konusu amacın izlenebilmesi için ayrımcı müdahalenin yapılmasının zorunlu olup olmadığı, başvurunun ayrımcı müdahaleden mağduriyetinin giderilmesi için devlet tarafından önlem alınıp alınmadığı gibi unsurları denetlemektedir. Ayrıca AİHM, meşru bir kamu politikasını destekleyen bir müdahalenin uygulamada kabul edilemez derecede geniş olup olmadığını veya bazı kişilere makul olanın ötesinde ya da aşırı bir yük yükleyip yüklemediğini saptamaya çalışmaktadır (*Inze/Avusturya*, B. No: 8695/79, 28/10/1987, §§ 44, 45; *Thlimmenos/Yunanistan*, B. No: 34369/97, 6/4/2000, § 47; *Guberina/Hırvatistan*, B. No: 23682/13, 22/3/2016, §§ 66-74; *Făbian/Macaristan*, §§ 112-117).

36. AİHM'e göre Sözleşme'nin 14. maddesi bütün muamele farklılıklarını değil yalnızca belirlenebilir nesnel veya kişisel vasıf farklılıklarını ya da biri diğerinden ayrılabilir *statü* farklılıklarını yasaklamaktadır. 14. madde; diğerlerinin yanında cinsiyet, ırk ve mülk de dâhil olmak üzere *statü* oluşturan belirli gerekçeleri saymaktadır. Bununla birlikte Sözleşme'nin 14. maddesinde yer alan listenin bu maddenin lafzında "*herhangi başka bir durum*" denilmekle sınırlı sayıda olmadığı kabul edilmiştir (*Clift/Birleşik Krallık*, B. No: 7205/07, 13/7/2010, § 55).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

37. Anayasa Mahkemesinin 9/1/2025 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

38. Başvurucu, sosyal denge sözleşmesinin 4688 sayılı Kanun kapsamında düzenlenebilen, toplu sözleşme niteliği taşımayan kendine özgü dönemsel bir sözleşme olduğunu belirtmiştir. Başvurucu, Danıştayın hatalı bir biçimde sosyal denge sözleşmesini toplu sözleşme gibi nitelendirdiğini ve toplu sözleşme kurallarına tabi olacağını değerlendirdiğini, söz konusu değerlendirmenin Anayasa'ya aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Sosyal denge sözleşmesinin ek ekonomik bir destek olduğunu, sendikal faaliyetler için motivasyon amacı taşıdığını, sendika üyesi olmayanların aynı şekilde yararlanmasının sendikaların varoluş nedenleriyle tamamen çeliştiğini iddia etmiştir. Başvurucuya göre idare mahkemelerinin bu sözleşmeyi iptal yetkisi bulunmadığı gibi toplu sözleşme ilkelerinin sosyal denge sözleşmesine kıyasen uygulanması da sendika hakkına müdahale teşkil etmektedir. Başvurucu, belirtilen nedenlerle adil yargılanma hakkı ile sendika hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

39. Bakanlık görüşünde, başvurusunun şikâyetlerinin sendika hakkı bağlamında Anayasa'nın ve kanunların ilgili maddeleri çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

B. Değerlendirme

40. Anayasa'nın 10. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

...

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

41. Anayasa'nın 51. maddesinin (1), (2) ve (5) numaralı fıkraları şöyledir:

"Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz."

Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir

...

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

42. Anayasa'nın "Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" kenar başlıklı 53. maddesinin (3), (4) ve (5) numaralı fıkraları şöyledir:

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

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

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

43. Anayasa Mahkemesi, olayların başvuru tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder. Başvurucunun iddialarının özünü sendika ile kamu işvereni arasında imzalanan sözleşmeye, başvuru Sendika aleyhine müdahale edildiği iddiası oluşturmaktadır. Dolayısıyla ihlal iddialarının bir bütün olarak sendika hakkıyla bağlantılı olarak ayrımcılık yasağı kapsamında incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

44. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan sendika hakkıyla bağlantılı olarak ayrımcılık yasağının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

a. Genel İlkeler

45. Anayasa'nın 10. maddesinde yer verilen eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, kişilere ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez (AYM, E.2009/47, K.2011/51, 17/3/2011).

46. Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesi Sözleşme'nin 14. maddesinde güvence altına alınan ayrımcılık yasağını da kapsayan daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Bu sebeple bireysel başvuru bakımından bütün eşitlik ilkesine aykırılık iddialarının incelenmesi mümkün olmayıp yalnızca ortak koruma alanında yer alan ayrımcılık yasağı ile sınırlı olarak değerlendirme yapılabilir (*Reis Otomotiv Ticaret ve Sanayi A.Ş.* [GK], B. No: 2015/6728, 1/2/2018, § 78).

47. Bireysel başvuru yolunda Anayasa Mahkemesinin Anayasa'nın 10. maddesi kapsamında inceleyebileceği bir meselenin varlığından söz edilebilmesi için aynı veya göreceli olarak benzer durumda olan kişilere yönelik olarak farklı muamelenin varlığı şarttır. Benzer durumun varlığının gösterilmesi şartı kıyaslanan grupların tıpatıp aynı olmasını gerektirmez (*Nuriye Arpa* [2. B.], B. No: 2018/18505, 16/6/2021, § 55).

48. Her farklı muamele otomatik olarak ayrımcılık yasağının ihlali sonucunu doğurmaz. Sadece Anayasa'nın 10. maddesinde sayılan belirlenebilir özellikler temelinde yapılan farklı muamele ve durumlar bu anlamda farklı muamele teşkil edebilir. Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan "*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kamu önünde eşittir.*" düzenlemesinde yer verilen "*dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep*" şeklindeki ayrımcılık temellerine -söz konusu unsurların birçok uluslararası düzenlemede de karşılık bulan önemli ayrımcılık temelleri olması nedeniyle- açıkça yer verilmiştir. Bununla birlikte madde metninde yer alan "*herkes*" ve "*benzeri sebeplerle*" ifadeleri ayrımcılığa karşı korunan kişi ve ayrımcılık temelleri açısından sınırlı bir yaklaşımın benimsenmediğini ortaya koymakta olup madde metninde yer alan temeller örnek niteliğindedir (*Hüseyin Kesici*[1. B.], B. No: 2013/3440, 20/4/2016, § 56; *Reis Otomotiv Ticaret ve Sanayi A.Ş.*, § 79).

49. Anayasa Mahkemesi "*benzeri sebeplerle*" ifadesinin yorumu bağlamında "*...Özgürlüklerle ilgili olarak Anayasada yer alan en önemli kavramlardan birini de yasa önünde eşitlik ilkesi oluşturmaktadır.... eşitlik açısından ayırım yapılmayacak hususlar madde metninde sayılanlarla sınırlı değildir. 'Benzeri sebeplerle' de ayırım yapılamayacağı esası getirilmek suretiyle ayırım yapılamayacak konular genişletilmiş ve böylece kurala uygulama açısından da açıklık kazandırılmıştır...*" diyerek ayrımcılık temellerinin maddede sayılanlarla sınırlı olmadığını açıkça ifade etmiştir (AYM, E.1986/11, K.1986/26, 4/11/1986).

50. Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesi Anayasa'da güvence altına alınan hak ve özgürlüklerden yararlanılırken nesnel ve haklı bir neden olmaksızın aynı veya benzer durumda bulunan kişilere farklı muamelede bulunulmasını yasaklamaktadır. Nesnel ve makul bir şekilde haklılaştırılamayan, diğer bir ifadeyle meşru bir amaca dayanmayan ya da seçilen araç ile hedeflenen amaç arasında makul bir orantılılık ilişkisi bulunmayan farklı muameleler Anayasa'nın 10. maddesinin amaçları bağlamında ayrımcı karakterli olarak kabul edilir (*Nuriye Arpa*, § 58). Dolayısıyla hukuksal durumları aynı olanlara yönelik farklı muamelenin objektif ve makul bir sebebe dayandığı, farklı muamelenin öngörülen meşru amaç ile orantılı olduğu, diğer bir ifadeyle farklı muameleyle tabi tutulan kişiye aşırı ve olağanın ötesinde bir külfet yüklenmediği hallerde eşitlik ilkesi ihlal edilmeyecektir (*Burcu Reis*[1. B.], B. No: 2016/5824, 28/12/2021, § 50).

51. Kuşkusuz benzer durumlara farklı muamelenin haklı bir temelinin bulunup bulunmadığının veya farklılığın ne dereceye kadar müstahak olacağının değerlendirilmesinde kamu otoritelerinin belli ölçüde takdir yetkisi vardır. Bununla birlikte bu takdir yetkisinin kapsamı somut olayın özelliklerine ve hususiyetle farklı bir şekilde yararlandırılan hakkın niteliğine göre değişebilecektir (*Nuriye Arpa*, § 59).

52. Ayrımcılık yasağı kapsamında farklı muamelenin bulunduğunu ispatlama mükellefiyeti başvuruçudur. Ne var ki başvuruçunun farklı muamelenin bulunduğunu göstermesi hâlinde bu farklı muamelenin nesnel ve haklı bir temelinin bulunduğunu ve seçilen araç ile hedeflenen amaç arasında makul bir orantılılık ilişkisinin mevcut olduğunu ispatlama yükümlülüğü kural olarak kamu otoritelerine ait olur (*Nuriye Arpa*, § 60). Ancak

farklı muamelenin nesnel ve haklı bir sebebinin bulunmadığı konusunun olgusal olarak başvuru tarafından temellendirilmediği ya da objektif olarak ispatın imkânsız ya da beklenmesinin makul olmayacağı durumlar istisna tutulmalıdır (*Burcu Reis*, § 52).

b. İlkelerin Olaya Uygulanması

53. Somut olay bağlamında ilk tespit edilmesi gereken husus, aynı yerde çalışan kamu görevlilerinin kıyaslanabilir ve benzer durumda olup olmadığıdır. Başvuruya konu belediyede çalışan tüm kamu görevlilerinin benzer statüde olduğu ve benzer işler yaptığı hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır.

54. İkinci olarak benzer ve kıyaslanabilir durumdaki kamu görevlileri arasında farklı bir muamelenin yapıp yapılmadığı belirlenmelidir. Farklı muamelenin varlığı tespit edilirken olayın tüm koşullarının bir bütün olarak dikkate alınması gerekmektedir (*Reis Otomotiv Ticaret ve Sanayi A.Ş.*, § 88).

55. Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen ayrımcılık yasağından doğan güvenceler, hukuki durumları benzer olanlara farklı muamele edilmesiyle harekete geçer. Dolayısıyla öncelikle benzer durumun ve farklı muamelenin ortaya konulması gerekir. Farklı muamelenin varlığının *ilk bakışta* anlaşılabilirdiği hâllerde başvurunun herhangi bir ispat çabasına girilmesi beklenmez. Bu bağlamda mevzuattan kaynaklanan veya uygulamadan kaynaklansa bile muamele sahibinin saikinden/niyetinden bağımsız bir biçimde oluşan *farklı muamele* için başvurunun ayrıca bir ispat külfeti altına girmesi söz konusu olamaz. Bununla birlikte farklı muamelenin (ayırımı saiklerle bir kimseye kötü muamelede bulunulması gibi) ancak uygulayıcının saikiyle/niyetiyle ortaya çıktığı durumlarda bunun ispatlanması yükümlülüğü başvurucuya ait olur. Zira bu gibi hâllerde ilgili işlem veya eylemi *farklı muamele* hüviyetine büründüren olgu, muamelede bulunanın niyetidir (*Burcu Reis*, § 57).

56. Öte yandan bir haktan yararlanmanın birtakım şartlara bağlanması ve bu şartları taşımadığı değerlendirilenlerin söz konusu haktan yararlandırılmaması kural olarak *farklı muamele* biçiminde yorumlanamaz. Dolayısıyla kişilerin şartları taşımadıkları gerekçesiyle birtakım hak ve imkânlardan yararlandırılmaması ilke olarak ayrımcılık yasağından kaynaklanan güvencelerin harekete geçmesine yol açmaz. Bu çerçevede bir hak veya imkândan, ilgili mevzuat gereğince ancak kısıtlı sayıda kişinin yararlanması ve yetkili makamın bu kişileri belirlerken takdir yetkisi kullanması farklı muamele olarak telakki edilemez. Ancak haktan/imkândan yararlanma şartlarından birinin kendi başına farklı muamele teşkil etmesi ya da bunların uygulanmasında nesnel değerlendirmelerden ziyade ayrımcı saiklerle hareket edilmesi durumunda Anayasa'nın 10. maddesindeki teminatlar uygulanabilir hâle gelir (*Burcu Reis*, § 58).

57. Somut olayda kanun koyucu, sosyal denge tazminatı sözleşmesi ve buna bağlı olarak sosyal denge tazminatı ödenmesini toplu sözleşme hükmü dışında bırakarak düzenleme altına almıştır. 4688 sayılı Kanun'un 28. maddesine göre toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümleri sendika üyesi olan ve olmayan kamu görevlileri arasında aynı şekilde uygulanacaktır. Aynı Kanun'un 32. maddesinde ise sosyal denge tazminatı sözleşmesinin toplu sözleşme hükmünde olmadığı açıkça belirtilmiştir.

58. 4688 sayılı Kanun'un 32. maddesine göre sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin esaslar ilgili belediye ve il özel idaresi ile en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılacak sözleşmeyle belirlenecektir. Olayda en çok üyesi olan başvuru Sendika ile belediye arasında toplu sözleşme süresince geçerli olmak üzere Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme imzalanmıştır. Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme'ye göre başvuru Sendikaya, sosyal denge tazminatından yararlanmak isteyen ve sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı ünvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar aidat alabilme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla en çok üyesi olan Sendikanın üyesi olanlarla olmayanlara sosyal denge tazminatından yararlandırılması hususunda farklı muamele yapıldığı *ilk bakışta* anlaşılabilir niteliktedir. Bu bağlamda durumları benzer olan kamu görevlileri arasında sosyal denge tazminatı yönünden farklılık yaratıldığının ortaya konulduğu kabul edilmelidir.

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

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

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

VI. GİDERİM

62. Başvuru, ihlalin tespiti ile yargılamanın yenilenmesi talebinde bulunmuştur.

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

VII. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Sendika hakkıyla bağlantılı olarak ayrımcılık yasağının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 51. maddesinde düzenlenen sendika hakkıyla bağlantılı olarak Anayasa'nın 10. maddesinde güvence alınan ayrımcılık yasağının İHLAL EDİLDİĞİNE,

C. Kararın bir örneğinin sendika hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmak üzere Danıştay (kapatılan) Onbirinci Dairesinin (E.2016/1698, K.2017/6525) işlerinin devredildiği Danıştayın ilgili Dairesine GÖNDERİLMESİNE,

D. 446,90 TL harç ve 30.000 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 30.446,90 TL yargılama giderinin başvurucuya ÖDENMESİNE,

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

F. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 9/1/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.