

**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas Sayısı : 2023/92**  
**Karar Sayısı : 2023/156**  
**Karar Tarihi: 13/9/2023**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN:** Yargıtay 9. Hukuk Dairesi

**İTİRAZIN KONUSU:** 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan "... *daire başkanları* ..." ibaresi ile (d) bendinde yer alan "... *fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,*" ibaresinin Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talebidir.

**OLAY:** Sendika üyeliğinin tespiti talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

**I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ**

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı 15. maddesi şöyledir:

*"Sendika üyesi olamayacaklar*

*Madde 15 – Bu Kanuna göre kurulan sendikalara;*

a) *(Değişik: 2/7/2018-KHK-703/197 md.) Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağlı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağlı kuruluşlarında, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,*

b) *Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,*

c) *Bakanlar, bakan yardımcılığı, bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcılığı, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, (...) belediye başkanları ve yardımcılığı,*

d) *Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcılığı,*

e) *Mülki idare amirleri,*

f) *Silahlı Kuvvetler mensupları,*

g) *(İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 10/4/2013 tarihli ve E.: 2013/21, K.: 2013/57 sayılı Kararı ile.)*

h) Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,

i) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,

j) Emniyet hizmetleri sınıfı (...) (...),

k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,

l) (Ek: 2/1/2017-KHK-682/36 md.; Aynen kabul: 31/1/2018-7068/36 md.) Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler,

üye olamazlar ve sendika kuramazlar.”

## II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 18/5/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Burak FIRAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

### A. Anlam ve Kapsam

3. 4688 sayılı Kanun'un 1. maddesinde anılan Kanun'un amacının kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

4. Kanun'un “Kapsam” başlıklı 2. maddesinde bu Kanun'un devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ya da bunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Bu itibarla Kanun'un kapsamı kamu kesiminde işçi statüsü dışında çalışan tüm personeli kapsayacak şekilde geniş tutulmuştur.

5. Temel amacı tüm kamu görevlilerinin sendikal haklardan yararlanmaları olmasına rağmen Kanun, bazı kamu görevlilerinin yaptıkları işlerin niteliği gereğince sendika üyesi olamayacakları esasını benimsemiştir.

6. Bu bağlamda Kanun'un 15. maddesinde sendika üyesi veya kurucusu olamayacak kamu görevlileri sayılmıştır. Anılan maddenin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca daire başkanları, (d) bendi gereğince de fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları sendika üyesi veya kurucusu olamayacaklardır. Söz konusu (c) bendinde yer alan "...*daire başkanları...*" ibaresi ile (d) bendinde yer alan "... *fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,*" ibaresi itiraz konusu kuralları oluşturmaktadır.

## **B. İtirazın Gerekeşi**

7. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kurallarla işçi ve memur ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanlar açısından güvence altına alınan sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkına demokratik toplum düzeni açısından meşru ve ölçülü olmayan bir sınırlamanın getirildiği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

8. Anayasa'nın 51. maddesinin birinci fıkrasında "*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.*" denilmek suretiyle işçi ve memur ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanların sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı anayasal güvenceye bağlanmıştır.

9. Anayasa'nın anılan maddesinde güvenceye bağlanan sendika hakkı, demokratik toplumun temeli olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğüdür. Bu özgürlük, bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Sendika hakkı da çalışanların bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme serbestisini gerektirmekte ve bu niteliğiyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak görülmektedir (AYM, E.2013/1, K.2014/161, 22/10/2014).

10. Sendika, çalışanların mali ve sosyal haklarını korumak ve geliştirmek için meydana getirilen kuruluştur. Sendikal özgürlük kavramı, sendika kurma hakkı ile sendikaya üye olma ve sendikadan çıkma haklarını kapsamaktadır (*Yasemin Ekşi*, B. No: 2013/5486, 4/12/2013, § 68). Sendika hakkı, çalışanların ve çalıştıranların sadece istedikleri sendikaları kurmaları ve bunlara üye olmaları yolunda bir hakla sınırlı kalmamakta, aynı zamanda oluşturdukları tüzel kişiliklerin varlığının ve bu tüzel kişiliklerin kendine özgü faaliyetlerinin garanti altına alınmasını da içermektedir (AYM, E.2013/1, K.2014/161, 22/10/2014).

11. 4688 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların daire başkanları ile fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcılarının sendika kurmalarını ve sendikalara üye olmalarını yasaklayan itiraz konusu kuralların sendika kurma hakkına sınırlama getirdiği açıktır.

12. Anayasa'nın 13. maddesinde "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" denilmektedir.

13. Buna göre Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarında belirtilen sebeplerle sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına sınırlama getirilirken temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması rejimini düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesinin gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Anayasa'nın söz konusu maddesi uyarınca sendika hakkına getirilen sınırlamaların kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebeplerine, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine uygun olması gerekir.

14. Bu kapsamda sendika hakkını sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp kuralların keyfilige izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabılır ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

15. Esasen temel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

16. Sendikaya üye olamayacak kamu görevlilerini düzenleyen itiraz konusu kurallarla hangi unvana sahip kamu görevlilerinin sendika üyesi olamayacağını ve sendika kuramayacağını herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde açık ve net olarak belirlediği görülmektedir. Bu yönüyle kuralların kanunilik şartını karşıladığı anlaşılmaktadır.

17. Anayasa'nın 51. maddesinde sendika hakkı mutlak bir hak olarak düzenlenmemiş, anılan maddenin ikinci fıkrasında bu hakkın millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerine dayanılarak sınırlanabileceği öngörülmüştür. Ayrıca maddenin beşinci fıkrasında "*İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsamı, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.*" hükmüne yer verilmesi suretiyle ikinci fıkradaki sınırlama sebepleri dışında da kamu görevlileri yönünden

bu hakkın kapsamının daraltılması veya sınırlandırılması ya da hakkın kullanımının yasaklanması mümkün kılınmıştır.

18. İtiraz konusu kurullarla daire başkanları ile fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcılarının sendika üyesi olmasının ve sendika kurmasının yasaklanmasının bu kamu görevlilerinin gördükleri hizmetin niteliğinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kurallara konu kamu görevlilerinin kamu gücünün kullanımına daha etkili katıldıkları dikkate alındığında devletin menfaatleri ile sendikaların menfaatlerinin çatıştığı bazı hâllerde dengeleyici karar vermekte zorlanabileceklerinin gözetildiği açıktır. Kuralların, daire başkanları ile fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcılarının sendika üyesi veya kurucusu olmalarının yasaklanmasıyla kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesinin ve dolayısıyla kamu düzeninin sağlanmasının amaçlandığı değerlendirilmiştir. Bu çerçevede sendika hakkının sınırlanmasında, Anayasa'nın 51. maddesinde belirtilen özel sınırlama sebeplerine bağlı kalındığı ve sınırlamanın meşru bir amaca dayandığı hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

19. Sendika hakkına yönelik bir sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması gerekir.

20. Demokratik bir toplumun önemli göstergelerinden biri, çalışma hayatında yer alan grupların ekonomik, sosyal ve çalışma koşullarına yönelik çıkarlarını korumak ve iyileştirmek için özgürce örgütlenebilmeleridir. Anayasa'nın 51. maddesinde yer alan sendika hakkına ilişkin bu güvence, üyelerini de kapsayacak şekilde sendikal örgütlenmeyi kapsamaktadır. Bir sendikal faaliyetin varlığının ön koşulu, üyelerinin dayanışmasıdır. Bu nedenle sendika hakkı, dayanışma ilkesinin sürdürülmesine ve uygulanmasına zarar veren, hatta bunu imkânsız hâle getiren tedbirlere karşı anayasal olarak korunmuştur.

21. Bu bakımdan çalışma hayatının önemli bir parçasını oluşturan kamu görevlilerinin de sendikal hak ve özgürlüklere tam olarak sahip olması gerekmektedir. Bu durumun tam olarak gelişmediği toplumlar demokratik nitelik açısından eksiklikler taşır. Ayrıca demokratik bir devlet yapısı içinde tüm kamu görevlilerinin mesleki, ekonomik ve sosyal menfaatlerine dair sorunlarını ve bunlara ilişkin taleplerini örgütlü bir şekilde ifade etmelerini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapmak devletin yükümlülükleri arasındadır.

22. Öte yandan bazı kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri, yürütülen hizmetin niteliği, sunulan kamu hizmetinin önemi, bir kamu hizmetinin sunulmamasının diğer kişilerin hak ve özgürlükleri üzerindeki etkisi, kamu görevlilerinin çalıştıkları birimlerin özellikleri gibi hususlar gözetilerek sınırlanabilir. Ancak bu tür sınırlamalar yerine, bazı kamu görevlilerinin sendika hakkından kategorik olarak mahrum bırakılmasının demokratik toplumda zorunlu bir sosyal ihtiyacı karşılayamayacağı açıktır.

23. İtiraz konusu kuralların kapsamında kalan kamu görevlileri daire başkanları, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcılarıdır. Daire başkanları teşkilat yapısı içinde tek başına politika belirlemekten ziyade belirli bir kamu hizmetini önceden belirlenmiş politikalar çerçevesinde yürütmekle görevlidir.

24. Fakülte dekanları ile enstitü ve yüksek okulların müdürlerinin görevleri ise 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda sayılmıştır. Anılan Kanun'un 16. maddesinde dekanların görevleri fakülte kurullarına başkanlık etmek, fakülte kurullarının kararlarını uygulamak, fakülte birimleri arasında düzenli çalışmayı sağlamak, her öğretim yılı sonunda ve istendiğinde fakültenin genel durumu ve işleyişi hakkında rektöre rapor vermek, fakültenin ödenek ve kadro ihtiyaçlarını gerekçesi ile birlikte rektörlüğe bildirmek, fakülte bütçesi ile ilgili öneriyi fakülte yönetim kurulunun da görüşünü aldıktan sonra rektörlüğe sunmak, fakültenin birimleri ve her düzeydeki personeli üzerinde genel gözetim ve denetim görevini yapmak ve Kanun ile kendisine verilen diğer görevleri yapmak olarak sayılmıştır. Yine aynı Kanun'un 19. ve 20. maddelerinde enstitü ve yüksekokul müdürlerinin görevlerinin dekanlara verilmiş görevlerin enstitü veya yüksekokul bakımından yerine getirmek olduğu belirtilmiştir.

25. Bu bağlamda itiraz konusu kurallar kapsamındaki kamu görevlilerinin tek başlarına politika belirleme işlevlerinin bulunduğu söylenemez. Ayrıca bu kamu görevlilerinin yönetici pozisyonunda olmaları sebebiyle kamu gücünün kullanımına kısmen katıldıkları iddia edilebilirse de kamu gücünün kullanımına katılıyor olması bir kamu görevlisinin sendika kurmasının kategorik olarak yasaklanmasını zorunlu kılmamaktadır. Bu itibarla kurullarla bazı kamu görevlileri bakımından sendika hakkının kullanılamaz kılınmasının demokratik toplumda zorunlu bir sosyal ihtiyacı karşılamadığı sonucuna ulaşılmıştır.

26. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

#### IV. HÜKÜM

25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasının;

A. (c) bendinde yer alan "...*daire başkanları*..." ibaresinin,

B. (d) bendinde yer alan "...*fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları*," ibaresinin,

Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE 13/9/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
Basri BAĞCI

Üye  
İrfan FİDAN

Üye  
Kenan YAŞAR

Üye  
Muhterem İNCE