

T.C.
DANIŞTAY
ONİKİNCİ DAİRE
Esas No : 2023/292
Karar No : 2025/2735

DAVACI : Eğitim ve Bilim Gücü Dayanışma Sendikası

VEKİLİ : Av. İrem Naz Nokta

DAVALI : Hazine ve Maliye Bakanlığı

VEKİLİ : Av. .

DAVANIN KONUSU : Davacı Sendika tarafından,

1- Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 02/01/2023 tarihinde yayımladığı Personel Ödemeleri 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Uygulama Kılavuzu'nun;

"B- Sendika Düzenlemesi" başlığı altında yer alan, "B.1-Toplu Sözleşme İkramiyesi" alt başlığında düzenlenen, "...kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden..." ve "...yüzde ikisinin altında sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için ise 750 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme desteği hesaplamasının yapılması..." şeklindeki ibarelerin iptali,

2- 28 Aralık 2022 tarih ve 32057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Karamamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11. maddesi ile 27/06/1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen Ek 4. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden..." ibaresinin ve anılan Kanun'un 12. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 42. madde hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğundan bahisle iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması istenilmektedir.

DAVACININ İDDİALARI : Dava konusu düzenleme ve dayanağı Kanun hükmünün Anayasa'nın 5.,10.,13.,51.,90. ve 128. maddeleri ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne, 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri'ne, Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. ve 6. maddelerine aykırı olduğu, 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesindeki, sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sini sendika üyesi kaydeden şeklindeki ibarenin iptali halinde sendika üyeleri arasındaki ayrımın ortadan kalkacağı, sendika üyesi olabilecek ifadesinin de ayrıca belirsizlik oluşturduğu, bu kapsamdaki memurların da baraj hesabına dahil edilmesinin Anayasa ve Kanunlara aykırı olduğu, bu düzenlemelerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasının gerektiği, dava konusu Kılavuz'un 7429 sayılı Kanun'un 11. ve 12. maddeleri ile getirilen hükümlerin icrası için yapılmış genel bir düzenleyici işlem niteliğinde olduğu, söz konusu işlem ile sendikaların üye sayısına göre üyelerinin yararlandırıldığı mali ve sosyal haklar kapsamındaki toplu sözleşme ödemesi ve ikramiyesinde hukuka aykırılık



oluşturulduğu, Sendikalarının üye sayısı, kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sinden az olduğundan, üyelerinin toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanamayacakları, bu durumun mali bir hususa ait gözükse de, sendikal hak ve özgürlükler ile sendikalara üye olma serbestisine aykırı olduğu, aynı zamanda üye kaybına da yol açılacağı, halen yürürlüğü devam eden 2022 ve 2023 yıllarını kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin 23. maddesindeki hükmün yürütmesi durdurulduğundan, bu doğrultuda sendika üyelerine, üye sayısı gözetilmeksizin eşit miktarda ödeme yapıldığı, dolayısıyla toplu sözleşme hükümleri yürürlükte ve herkese eşit işlem yapılmakta iken, bu sözleşme ve uygulamaya aykırı olan kanuni bir düzenlemenin hemen uygulanmasının mümkün olmadığı, öncelikle toplu sözleşmenin yürürlük süresinin sonlanmasının gerektiği, toplu sözleşmenin yürürlüğe girmekle ayrıca bir düzenleme yapılmasına gerek olmaksızın hukuki sonuçlarını doğurduğu ve yürürlükte olduğu iki mali yıl boyunca, ilgili olduğu Kanun hükümlerini yürürlükten kaldırmayarak, ilgili kanun hükümlerinin uygulanabilirliğini, kendi yürürlükte olduğu süre boyunca askıya aldığı, mali ve sosyal haklara ilişkin kanun hükümlerinin yürürlükte olduğu, ancak; uygulanabilir olmadığı, toplu sözleşme hükümlerinin bu süre boyunca ilgili oldukları kanun hükümlerinin yerine geçtiği, bunun doktrinde ikame etkisi olarak adlandırıldığı, toplu sözleşmenin statü hukuku alanında memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statülerinin kanunla belirlenmesi gerektiği şeklinde ortaya çıkan kanunilik ilkesinin bir istisnasını oluşturduğu, 7429 sayılı Kanun ile getirilen hükümlerin aynı zamanda 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri ile de çeliştiği, 4688 sayılı Kanun'da toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı belirtilmiş olup, 7429 sayılı Kanun ile getirilen değişiklik ile ise üye olunan sendikanın üye sayısına göre ayırım yapılarak eşitsizlik oluşturulduğu, toplu sözleşmenin düzenlendiği 4688 sayılı Kanun'da hiçbir değişiklik yapılmadan toplu sözleşmenin çerçevesini çizen bir kanun ile sınırlama getirilmesinin hukuka aykırı olduğu, uluslararası sözleşmelere de aykırı olan düzenlemenin örgütlenme özgürlüğü alanında sağlanması gereken evrensellik, süreklilik, öngörülebilirlik, adalet ve eşit muamele ilkelerine de aykırı olduğu belirtilerek, dava konusu düzenlemenin iptali gerektiği ileri sürülmektedir.

DAVALININ SAVUNMASI : 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Karamame'nin Ek 4. maddesinin değiştirildiği ve anılan Kanun'un 12. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Karamame'ye Geçici 42. maddenin eklendiği, söz konusu Kanun değişikliğiyle yapılan düzenlemeler çerçevesinde, kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için 2119 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme ikramiyesi, bunun altında sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için ise 750 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme desteği hesaplamasının yapılması yönünde Kamu Personel Harcamaları Yönetim Sisteminde



T.C.
DANIŞTAY
ONİKİNCİ DAİRE
Esas No : 2023/292
Karar No : 2025/2735

gerekli yazılım güncellemesi yapılarak, söz konusu güncellemeye ilişkin 05/01/2023 tarih ve 1 sayılı KBS duyurusuyla yayımlanan "Personel Ödemeleri ile İlgili 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Kılavuzu " ile sistem kullanıcılarının bilgilendirildiği, bu bağlamda hem Kanuna hem de Kanunu esas alan ve kanuni düzenlemeleri tekrar eden Kılavuz hükümlerine dava açıldığından, öncelikle davanın incelenmeksizin reddinin gerektiği, kanun, kanun hükmünde kararname ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuka uygunluk denetiminde Anayasa Mahkemesinin görevli olduğu, mevcut davanın esasında Kanun hükmü ve Kanun hükmünün uygulanmasına karşı açıldığı, zira bahse konu toplu sözleşme ikramiye ödemelerinin dayanağının Kanun hükmü olduğu belirtilerek, davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ :

DÜŞÜNCESİ : Dava konusu düzenlemenin iptali gerektiği düşünülmektedir.

DANIŞTAY SAVCISI :

DÜŞÜNCESİ : Eğitim ve Bilim Gücü Dayanışma Sendikası vekili tarafından açılan davada; Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 02/01/2023 tarihinde yayımladığı Personel Ödemeleri 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Uygulama Kılavuzu'nun, "B- Sendika Düzenlemesi" başlığı altında yer alan "B.1-Toplu Sözleşme İkramiyesi" kısmının son fıkrasındaki "...kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden..." ve "...yüzde ikisinin altında sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için ise 750 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme desteği hesaplamasının yapılması..." şeklindeki ibarelerin iptali ve bu düzenlemenin dayanağı olan ve 28/12/2022 tarih ve 32057 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile değişik, 27/06/1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 4. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "...sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden..." ibaresi ve mezkur Kanun'un 12. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 42. maddenin Anayasa'ya aykırı olduğundan bahisle iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması istenilmiştir.

Davaya konu Personel Ödemeleri 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Uygulama Kılavuzu'nun iptali istenilen "B- Sendika Düzenlemesi" başlıklı bölümünün B.1-Toplu Sözleşme İkramiyesi başlıklı alt kısmında; "28 Aralık 2022 tarihli ve 32057 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 11 inci maddesi ile 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir;

"EK MADDE 4- 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim



T.C.
DANIŞTAY
ONİKİNCİ DAİRE
Esas No : 2023/292
Karar No : 2025/2735

aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte 750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda toplu sözleşme desteği yapılır.

Kamu görevlileri sendikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olup aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte toplu sözleşmeyle belirlenen tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödenir. Toplu sözleşme ikramiyesi ödenen kamu görevlilerine ayrıca toplu sözleşme desteği yapılmaz.

Bu madde uyarınca yapılan ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzer ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.

İkinci fıkraya göre üye sayılarının tespitinde ödeme tarihi itibarıyla 4688 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi gereğince Resmî Gazete’de yayımlanan en son tebliğ esas alınır.”

Anılan Kanunun 12 inci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Karamameye aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 42- Ek 4 üncü maddenin ikinci fıkrasına göre ödenecek toplu sözleşme ikramiyesi Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin yürürlük süresince 2119 gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutarda ödenir.”

Buna göre, kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için toplu sözleşme ikramiyesinin 2119 gösterge rakamı, yüzde ikisinin altında sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için ise 750 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme desteği hesaplamasının yapılması yönünde merkezden yazılım güncellemesi yapılmış olup, Gerçekleştirme Görevlilerince (Maaş Mutemedi) gerekli kontrollerin yapılması gerekmektedir.

B. 2- Sendika Kesintisi

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun Üyelik Ödentisi Başlıklı 25 inci maddesinde “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, 15 inci derecenin birinci kademesinden aylık alan Devlet memurunun damga vergisine tâbi brüt gelirleri toplamının binde dördünden az, otuzda birinden fazla olamaz” denilmektedir.

Buna göre, 2022 yılında da uygulandığı üzere, sendika kesintisi hesabında esas alınacak olan damga vergisi matrahında, damga vergisine tabi aylık brüt gelirler dikkate



T.C.
DANIŞTAY
ONİKİNCİ DAİRE
Esas No : 2023/292
Karar No : 2025/2735

alınacak olup, asgari ücretten kaynaklanan damga vergi istisna işlemi burada uygulanmayacaktır.

Konuyla ilgili Bakanlığımız Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğünün 31/12/2021 tarihli ve 831779 sayılı yazısında özetle;

...

"Bu kapsamda, 7349 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi hükmünün ücret geliri elde edenlerden alınacak damga vergisi tutarlarına ilişkin bir düzenleme olduğu, kamu görevlilerinden alınacak damga vergisi tutarlarını etkilemekle birlikte kamu görevlilerinin kadro ya da pozisyonlarına bağlı ve her ay mutaat olarak ödenmekte olan damga vergisine tâbi aylık brüt gelirleri toplamını etkilemeyeceği, bu nedenle de 4688 sayılı Kanunun 25 inci maddesinin uygulanmasında herhangi bir değişikliğe sebebiyet vermeyeceği mütalaa edilmektedir." görüşü bulunmaktadır." şeklinde düzenlemeye yer verilmiştir.

Davacı Sendika vekilince, bu düzenlemenin dayanağı olan ve 28/12/2022 tarih ve 32057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 22/12/2022 tarihli 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile değişik 27/06/1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 4. maddesinin 1. fıkrası ile 2. fıkrasında yer alan "... sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden..." ibaresinin ve ilgili hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğundan bahisle somut norm denetimi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması istenilmiş ise de, TBMM üyesi milletvekilleri tarafından 28/12/2022 tarih ve 32057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un , 11. maddesiyle 27/06/1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen Ek 4. maddesinin ve 12. maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen geçici 42. maddenin Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine açılan davada; Anayasa Mahkemesi'nce verilen 18/01/2024 tarih ve E:2023/12, K:202024/12 sayılı kararla; 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle 27/06/1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen Ek 4. maddesinin İkinci fıkrasının birinci ve ikinci cümleleri ile 4. fıkrasının ve 12. maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen geçici 42. maddesinin iptaline karar verildiği, bu kararın 05/03/2024 tarih ve 32480 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda 375 Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 4. maddesinin dava konusu düzenlemeye dayanak oluşturan bölümleri ile geçici 42. maddesi, anılan Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edildiğinden davaya konu Personel Ödemeleri 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Uygulama Kılavuzunun, "B- Sendika Düzenlemesi" başlığının "B.1-Toplu Sözleşme İkramesi alt başlığı kısmındaki iptali istenilen düzenlemelerin yasal dayanağı ortadan kalktığından söz konusu düzenlemelerde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Belirtilen nedenlerle, Personel Ödemeleri 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Uygulama Kılavuzunun, "B- Sendika Düzenlemesi" başlığının "B.1-Toplu Sözleşme İkramesi alt



başlığı kısmının son fıkrasında yer alan davaya konu düzenlemelerin iptali gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Onikinci Dairesince, 2577 sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrası uyarınca duruşma için önceden belirlenen 27/05/2025 tarihinde, davacı Eğitim ve Bilim Gücü Dayanışma Sendikası vekili Av. İrem Naz Nokta ile davalı Hazine ve Maliye Bakanlığı vekili Av. 'un geldiği, Danıştay Savcısı t'ın hazır olduğu görüldükçe açık duruşmaya başlandı. 2577 sayılı Kanun'un 18. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca duruşmaya katılan taraflara usulüne uygun söz verilip dinlendikten ve Danıştay Savcısının düşüncesi alındıktan sonra duruşmaya son verildi.

Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra, gereği görüldü:

MADDİ OLAY VE HUKUKİ SÜREÇ :

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 02/01/2023 tarihinde yayımladığı Personel Ödemeleri 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Uygulama Kılavuzu'nun; "B-Sendika Düzenlemesi" başlığı altında yer alan, "B.1-Toplu Sözleşme İkramiyesi" alt başlığında düzenlenen, "...kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden..." ve "...yüzde ikisinin altında sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için ise 750 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme desteği hesaplamasının yapılması..." şeklindeki ibarelerin iptali ile 28 Aralık 2022 tarih ve 32057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11. maddesi ile 27/06/1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Karamame'nin değiştirilen Ek 4. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden..." ibaresinin ve anılan Kanun'un 12. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Karamame'ye eklenen Geçici 42. madde hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğundan bahisle iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması istemiyle bakılan dava açılmıştır.

İNCELEME VE GEREKÇE:

USUL YÖNÜNDEN:

Davalı idarenin usule ilişkin itirazları yerinde görülmemiştir.

ESAS YÖNÜNDEN:

Davacının Anayasa'ya Aykırılık İddiasının İncelenmesi:

Davacı Sendika tarafından, 28 Aralık 2022 tarih ve 32057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve



T.C.
DANIŞTAY
ONİKİNCİ DAİRE
Esas No : 2023/292
Karar No : 2025/2735

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11. maddesi ile 27/06/1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen Ek 4. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden..." ibaresinin ve anılan Kanun'un 12. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 42. madde hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğundan bahisle iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması istenilmiş ise de, Anayasa Mahkemesinin 05/03/2024 tarih ve 32480 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 18/01/2024 tarih ve E:2023/12, K:2024/12 sayılı kararıyla; 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen Ek 4. maddesinin birinci fıkrasının, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine; ikinci fıkrasının birinci cümlesinin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline; anılan fıkranın ikinci cümlesinin, 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptaline; üçüncü fıkrasının, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine; dördüncü fıkrasının, 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptaline; anılan Kanun'un 12. maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 42. maddenin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptaline karar verilmiş olup, iş bu davada ileri sürülen Anayasa aykırılık iddiası üzerine yeniden Anayasa Mahkemesine başvurulmasına gerek görülmemiştir.

İlgili Mevzuat:

Anayasa'nın **153. maddesinde**, "...Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez. İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun (...) teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar. İptal kararları geriye yürümez. Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar." kuralı yer almaktadır.

28 Aralık 2022 tarih ve 32057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen **Ek 4. maddesinde**, "25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte 750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda toplu



sözleşme desteği yapılır.

Kamu görevlileri sendikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olup aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte toplu sözleşmeyle belirlenen tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödenir. Toplu sözleşme ikramiyesi ödenen kamu görevlilerine ayrıca toplu sözleşme desteği yapılmaz.

Bu madde uyarınca yapılan ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzer ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.

İkinci fıkraya göre üye sayılarının tespitinde ödeme tarihi itibarıyla 4688 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi gereğince Resmî Gazete’de yayımlanan en son tebliğ esas alınır.” kuralı yer almıştır.

Anılan Kanun'un 12. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen **Geçici 42. maddede**, "Ek 4 üncü maddenin ikinci fıkrasına göre ödenecek toplu sözleşme ikramiyesi Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin yürürlük süresince 2119 gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutarda ödenir.” kuralına yer verilmiştir.

Dava konusu Personel Ödemeleri 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Uygulama Kılavuzu'nun; "B- Sendika Düzenlemesi" başlığı altında yer alan, **"B.1-Toplu Sözleşme İkramiyesi" alt başlığında ise**, 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen Ek 4. maddesi ile Kanun'un 12. maddesi ile anılan Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 42. madde hükümlerine yer verilerek, buna göre kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için toplu sözleşme ikramiyesinin 2119 gösterge rakamı, yüzde ikisinin altında sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için ise 750 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme desteği hesaplamasının yapılması yönünde merkezden yazılım güncellemesi yapıldığı ve gerçekleştirme görevlilerince (maaş mutemedi) gerekli kontrollerin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Öte yandan; 02/08/2024 tarih ve 32620 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7524 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 59. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin **Ek 4. maddesinin birinci fıkrası**, "25/6/2001 tarihli ve 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine her ay aylık veya ücretleri ile birlikte toplu sözleşmeyle



belirlenen tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödenir." şeklinde değiştirilmiştir.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

Uyuşmazlıkta, davalı idarece 02/01/2023 tarihinde yayımlanan Personel Ödemeleri 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Uygulama Kılavuzu incelendiğinde; maaş işlemleri, sendika düzenlemesi, bütçe dışı avansların mahsup işlemi, döner sermaye katkı payı matrah işlemleri, muhasebe birimi, kurum ve birim kodu değişen harcama birimleri personelinin yeni birimine devri (personelin tamamının devredilmesi durumunda) ve tanımlama işlemleri, program bütçeye uygun olarak yeni bütçe tertiplerinin girişi ve fazla çalışma ödemeleri bölümlerinin bulunduğu, "B-Sendika Düzenlemesi" başlığının, "B.1-Toplu Sözleşme İkramiyesi" ile "B.2-Sendika Kesintisi" alt başlıklarından oluştuğunun görüldüğü, dava konusu edilen "B.1-Toplu Sözleşme İkramiyesi" kısmında ise, 28/12/2022 tarih ve 32057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen Ek 4. maddesi ve anılan Kanun'un 12. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 42. madde metinlerine yer verilerek, yüzde ikilik baraj koşulunu sağlayan sendika üyelerinin 2119 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme ikramiyesi, bu koşulu sağlamayanlar yönünden ise 750 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme desteği hesaplaması yapılacağı belirtilmiştir.

Dava konusu Kılavuz hükümlerinin iptali istenilen kısımlarının dayanağını oluşturan 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen Ek 4. maddesinin ve anılan Kanun'un 12. maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 42. maddenin iptali istemiyle açılan davada, Anayasa Mahkemesinin 18/01/2024 tarih ve E:2023/12, K:2024/12 sayılı kararıyla, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değişik **Ek 4. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesi yönünden;** "...toplu sözleşmelerle kamu görevlilerinin kendilerine menfaat sağlayabilecek hükümleri karşı tarafa kabul ettirebildikleri, bunun için görüşme yapma yetkisi olan sendika temsilcilerinin güçlü bir sendika örgütünün eylemli desteğine ihtiyaç duydukları ve bu desteğin güçlü sendikaların oluşmasıyla sağlanabildiği açıktır. Dava konusu kuralla üye sayısı belirli bir oranın üzerinde olması sebebiyle toplu sözleşme sürecine etkisi ve katkısı daha fazla olabilecek sendikaların üyelerine toplu sözleşme ikramiyesi alma hakkının tanındığı kabul edilebilirse de bu durum üye sayısı kuralda belirlenen oranın altında kalan sendikaların üyelerinin maddi nedenlerle üye sayısı kuralda belirtilen oranın üzerinde olan sendikalara üye olmaya yönelebilecek olmaları pahasına meşru görülemez. Kaldı ki üyelerinin menfaatlerini etkili bir şekilde savunan güçlü sendikaların ortaya çıkabilmesinin sendikalar arasında rekabetin sürmesine bağlı olduğu da ortadadır. Kuralla kamu görevlileri sendikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini üye kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olma



zorunluluğu öngörülmemiş ise de toplu sözleşme ikramiyesinin sadece bu sendikalara üye olanlara ödeneceğinin öngörülmüş olmasının bu sendikalara üye olmaya zorlayıcı nitelik taşıdığı dolayısıyla yeni sendikaların kurulabilmesini ve çalışanların dilediği sendikayı seçebilmesini fiilen engelleyici nitelik taşıdığı açıktır. Dolayısıyla kuralın anayasal yönden nesnel ve makul bir temele dayandığı söylenemez. Bu itibarla kuralın sendika hakkı bağlamında eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının negatif boyutu sendika üyesi olmayan çalışanları sendikaya üye olmaya doğrudan veya dolaylı olarak zorlayan düzenlemeler yapılmasını da yasaklamaktadır. Devlet tarafından sendika üyesi çalışanlara, katlandıkları sendika aidatı külfetini telafi edecek tutarda veya bu tutara yakın birtakım mali imkânlar sağlanmasının çalışanları sendika üyesi olmaya zorlayıcı bir yönü bulunmasa da sağlanan devlet yardımının sendika aidatı tutarını bariz bir biçimde aşması hâlinde bunun çalışanları sendikalara üye olmaya dolaylı olarak zorlayıcı bir boyuta ulaştığı söylenebilir. Zira yüksek devlet yardımı, gerçekte sendikaya üye olmaya istekli ve niyetli olmayan kamu görevlilerini, sırf bu yardımdan yararlanmak amacıyla sendikalara üye olmaya zorlayabilecektir. Dava konusu kuralda düzenlenen toplu sözleşme ikramiyesinin miktarı gözetildiğinde kamu görevlilerini sendika üyesi olmaya dolaylı olarak zorlayıcı bir yönünün bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle kuralın negatif sendika özgürlüğünü de ihlal ettiği kanaatine varılmaktadır. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 10. ve 51. maddelerine aykırıdır." gerekçesiyle, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değişik **Ek 4. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi yönünden**; "375 sayılı KHK'nın ek 4. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinin iptali nedeniyle anılan fıkranın ikinci cümlesinin uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu cümle 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir." gerekçesiyle, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değişik **Ek 4. maddesinin dördüncü fıkrası yönünden**; "375 sayılı KHK'nın ek 4. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinin iptali nedeniyle anılan maddenin dördüncü fıkrasının uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu fıkra 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir." gerekçesiyle, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen **Geçici 42. madde yönünden**; "375 sayılı KHK'nın ek 4. maddesinin ikinci fıkrasının iptali nedeniyle anılan KHK'nın geçici 42. maddesinin uygulanma imkânı kalmamıştır. Bu nedenle söz konusu madde 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası kapsamında değerlendirilmiş ve bu kural yönünden Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılmasına gerek görülmemiştir." gerekçesiyle iptal kararı verildiği, sonuç olarak; 7429 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilen Ek 4. maddesinin birinci fıkrasının, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine; ikinci fıkrasının birinci cümlesinin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline; anılan fıkranın ikinci cümlesinin, 6216



T.C.
DANIŞTAY
ONİKİNCİ DAİRE
Esas No : 2023/292
Karar No : 2025/2735

sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptaline; üçüncü fıkrasının, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine; dördüncü fıkrasının, 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptaline; 7429 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 42. maddenin, 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptaline karar verilmiş olup, iptal hükmü 05/03/2024 tarih ve 32480 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu durumda, dava konusu düzenlemenin dayanağını oluşturan yasa kuralları Anayasa Mahkemesince iptal edildiğinden, Anayasa Mahkemesi kararının geriye yürümesi ve söz konusu karardan önce yürürlükte olan Anayasa'ya aykırı kurala göre tesis edilen işlemlere karşı açılan ve halen görülmekte olan davaların Anayasa Mahkemesi kararından ne şekilde etkileneceği hususunun öncelikle açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında; Kanun, Cumhurbaşkanlığı karnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümlerinin, iptal kararlarının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkacağı, gereken hallerde Anayasa Mahkemesinin iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabileceği, bu tarihin, kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemeyeceği, beşinci fıkrasında; iptal kararlarının geriye yürümeyeceği, altıncı fıkrasında ise; Anayasa Mahkemesi kararlarının Resmi Gazete'de hemen yayımlanacağı ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı, kuralları yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesince bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı karnamesinin tümünün ya da belirli hükümlerinin Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olduğu bilindiği halde eldeki davaların Anayasa'ya aykırılığı saptanmış olan kurallara göre görüşülüp çözümlenmesi, Anayasa'nın üstünlüğü prensibine ve hukuk devleti ilkesine aykırı düşeceği için uygun görülmez. Aksine durum ise, Anayasa'nın 153. maddesinde yer alan Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcı olduğu yönündeki hükme aykırılık oluşturur.

Yukarıda açık metinlerine yer verilen ve Anayasa'da düzenlenmiş olan kurallar ile Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtilen hukuksal durumun doğal sonucu olarak, bir kanun ya da Cumhurbaşkanlığı karnamesinin uygulanması nedeniyle dava açmak durumunda kalan ve Anayasa'nın 153. maddesi uyarınca itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurma hakkına sahip olan kişilerin de, kendi hak ve menfaatlerini ihlal eden kuralın iptal davası veya itiraz yoluyla daha önce yapılan başvuru sonucunda Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olmasının hukuki sonuçlarından yararlanmaları gerektiği açıktır.

Bakılan uyuşmazlıkta, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 7429 sayılı Kanun ile değişik Ek 4. maddesi ve anılan Kanun ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 42. madde hükümleri dayanak alınarak hazırlanan dava konusu Kılavuz'un iptali istenilen ibareleri, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile hukuki dayanaktan yoksun hale gelmiş bulunmaktadır.



T.C.
DANIŞTAY
ONİKİNCİ DAİRE
Esas No : 2023/292
Karar No : 2025/2735

Bu durumda; dava konusu olan ve iptali istenilen Kılavuz hükümleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 4. maddesi ile Geçici 42. maddesine dayanılarak hazırlanıp yürürlüğe konulduğundan ve düzenlemenin yasal dayanağını teşkil eden kısımlar, yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiş olduğundan, dava konusu Kılavuz'un iptali istenilen hükümlerinde hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. Dava konusu Personel Ödemeleri 2023 Yılı Yeni Yıl İşlemleri Uygulama Kılavuzu'nun; "B- Sendika Düzenlemesi" başlığı altında yer alan, "B.1-Toplu Sözleşme İkramiyesi" alt başlığında düzenlenen, "...kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden..." ve "...yüzde ikisinin altında sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar için ise 750 gösterge rakamı üzerinden toplu sözleşme desteği hesaplamasının yapılması..." ibarelerinin **İPTALİNE**,

2. Ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam 2.292,90-TL yargılama giderinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine,

3. Karar tarihinde yürürlükte bulunan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca duruşmalı işler için takdir edilen 56.000,00-TL vekâlet ücretinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine,

4. Posta giderleri avansından artan tutarın kararın kesinleşmesinden sonra istemi halinde davacıya iadesine,

5. Bu kararın tebliğ tarihini izleyen 30 gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna temyiz yolu açık olmak üzere, 27/05/2025 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan Üye Üye Üye Üye

YARGILAMA GİDERLERİ :

Başvuru Harcı : 276,40-TL
Karar Harcı : 375,10-TL
YD Harcı : 296,40-TL
YD İtiraz Harcı : 1.169,40-TL
Vekâlet Harcı : 25,60-TL
Posta Gideri : 150,00-TL
TOPLAM : 2.292,90-TL

