

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**GENEL KURUL
KARAR**

**BİRLEŞİK KAMU İŞGÖRENLERİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU
BAŞVURUSU**

Başvuru Numarası : 2019/11053
Karar Tarihi : 8/7/2025

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 : Muhammed Cemil KANDEMİR
Başvurucu : Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu
Vekili : Av. Doğan ERKAN

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuru, toplu sözleşme görüşmelerine katılma talebinin reddedilmesi nedeniyle sendika hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 29/3/2019 tarihinde yapılmıştır.

3. Komisyon, başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar vermiştir.

4. Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık, görüşünü bildirmiştir.

5. Birinci Bölüm tarafından başvurunun Genel Kurul tarafından incelenmesine karar verilmiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

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

A. Genel Bilgiler

7. Türkiye'nin 1950'li yıllardan itibaren imzaladığı uluslararası sözleşmelerde genel olarak sendika hakkı, özel olarak da kamu görevlilerinin sendikal hakları detaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Bunlardan çalışanların örgütlenme özgürlükleri ve sendikal haklarını en geniş biçimde düzenleyen 87 No.lu Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesi ise Türkiye tarafından 1993 yılında onaylanmıştır. Bunu müteakip 1995 yılında 23/7/1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanun'la Anayasa'nın 53. maddesine kamu görevlileri tarafından oluşturulan sendikaların üyeleri adına yargı mercilerine başvurabileceklerini ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabileceklerini öngören bir paragraf eklenmiştir. Daha sonra 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu (4/4/2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle bu kanunun adı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu şeklinde değiştirilmiştir.) devlet memurlarının toplu görüşme haklarını kullanmalarını düzenleyen şartları ortaya koymuştur (*Semiha Ayhan Yundan* [1. B.], B. No: 2018/27682, 4/10/2023, § 42).

8. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Türkiye'de kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmiştir. Böylece ülke tarihinde ilk defa 2012 yılında kamu görevlileri mali ve sosyal haklarını müzakere etmeye başlamıştır.

B. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti

9. Kanunu'nun 4688 sayılı "*Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi*" başlıklı 29. maddesinde toplu sözleşmelere kamu idaresi ve kamu görevlileri adına kimlerin katılacağı düzenlenmiştir.

10. Mezkûr maddenin üçüncü fıkrasında kamu görevlileri adına toplu sözleşmeye katılacak konfederasyonların belirlenmesinde bağlı sendikaların üye sayılarının esas alınacağı belirtilmiştir. Bu maddeye göre bağlı sendikaların üye sayıları temel alınmak şartıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci kamu görevlileri sendikaları heyetine katılacaktır.

C. Başvuruya İlişkin Olay ve Olgular

11. Başvurucu, kamu iş kollarında örgütlü on sendikanın bir araya gelmesiyle oluşan bir kamu görevlileri konfederasyonudur. Başvurucu Konfederasyonu oluşturan sendikalar BÜRO-İŞ, EĞİTİM İŞ, ENERJİ-İŞ, TARIM ORMAN-İŞ, GENEL SAĞLIK İŞ, KÜLTÜR SANAT-İŞ, TAPU ÇEVRE YOL-İŞ, TÜM YEREL SEN, ULAŞIM-İŞ, GÜVEN HABER SEN'dir.

12. Başvurucu; Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (BİRLEŞİK KAMU-İŞ) 62.248 üye sayısı ile en fazla üyesi bulunan dördüncü konfederasyon olduğunu, üyelerinin özgür pazarlık imkânını serbestçe kullanabilmeleri için toplu sözleşme

görüşmelerine resmî yolla davet edilerek katılımının ve temsilinin sağlanmasını talep etmiştir. Başvurucunun talebi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 17/7/2017 tarihli işlemi ile Devlet Personel Başkanlığına gönderilmiştir. Devlet Personel Başkanlığı başvurucunun talebini 26/7/2017 tarihli işlemiyle reddetmiştir. Başvurucu, bu işlemlerin iptali talebiyle dava açmış; açtığı davada, kamu görevlileri adına toplu görüşmelere hangi konfederasyonların katılacağını düzenleyen 4688 sayılı Kanun'un 29. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğunu ileri sürmüş ve iptali için itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmasını talep etmiştir.

13. Ankara 9. İdare Mahkemesinin (Mahkeme) 31/5/2018 tarihli kararıyla davanın reddine karar verilmiştir. Kararda, öncelikle başvurucunun Anayasa'ya aykırılık iddiası değerlendirilmiş ve iddianın ciddi görülmediği belirtilmiştir. Bunun gerekçesi olarak kararda; 4688 sayılı Kanun'un 29. maddesinin üçüncü fıkrasının özgür pazarlık yapma ilkesini zedelediği, kamu görevlilerini üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan sendikaya üye olmaya zorlayıcı mahiyet arz etmediği, sendika ve konfederasyonların yasal mevzuat çerçevesinde üye sayılarını artırma olanaklarının her zaman var olduğu ve iptali istenen düzenlenmeden yararlanma imkânlarının sonlanmadığı ifade edilmiştir.

14. Mahkeme kararının davanın reddine ilişkin gerekçesinde ise bağlı sendikaların toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilcinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmasının 4688 sayılı Kanun'un emredici hükmü olduğu 5/7/2017 tarihli ve 30115 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2017 Temmuz İstatistikleri Hakkında Tebliğ'e (Tebliğ) göre başvurucu konfederasyonun 62.248 üye sayısı ile 4. sırada yer aldığı, dolayısıyla toplu sözleşme görüşmelerinde temsil edilme hakkını elde edemediği belirtilmiştir.

15. Başvurucu, bu karara karşı istinaf kanun yoluna başvurmuştur. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10. İdari Dava Dairesinin (Bölge İdare Mahkemesi) 23/1/2019 tarihli kararıyla başvurucunun istinaf talebi reddedilerek mahkeme kararı kesinleşmiştir.

16. Başvurucu, nihai kararı 1/3/2019 tarihinde öğrenmiştir.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

17. 4688 sayılı Kanun'un 6289 sayılı Kanun'la değiştirilen "Amaç" başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir."

18. 4688 sayılı Kanun'un 6289 sayılı Kanun'la değiştirilen "Sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri" başlıklı 19. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"...

Sendika ve konfederasyonlar kuruluş amaçları doğrultusunda toplumsal cinsiyet eşitliğini gözeterek aşağıdaki faaliyetlerde bulunabilirler:

a) Genel olarak kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek ve toplu sözleşmenin uygulanmasını izlemek üzere yapılacak çalışmalara temsilciler göndermek.

b) Devlet personel mevzuatında kamu görevlilerinin temsilini öngören çeşitli kurullara temsilci göndermek.

c) Verimlilik araştırmaları yapmak, sonuçlarla ilgili raporlar düzenlemek, önerilerde bulunmak ve işverenlerle bu konularda ortak çalışmalar yapmak.

d) Üyelerin mesleki yeterliliklerinin artırılması ve sorunlarının çözülmesi ile sendikal faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik kurs, seminer ve sosyal amaçlı toplantılar düzenlemek, bilimsel çalışmalar yapmak ve yayınlarda bulunmak.

e) Üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile personel hukukunu ilgilendiren konularda ilgili kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak ve öneriler getirmek.

f) Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak.

g) Üyeleri ve ailelerinin yararlanmaları için hizmet amacıyla, eğitim ve sağlık tesisleri, dinlenme yerleri, misafirhane, spor alanları ve benzeri yerler ile kitaplık, kreş, yuva ve huzur evleri, yardımlaşma sandıkları kurmak ve yönetmek ile herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardım etmek ve nakit mevcudunun yüzde onundan fazla olmamak kaydıyla bu kooperatiflere kredi vermek.

"..."

19. 4688 sayılı Kanun'un 6289 sayılı Kanun'la değiştirilen "Toplu sözleşmenin kapsamı" başlıklı 28. maddesinin (1) numaralı fıkrası 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."

20. 4688 sayılı Kanun'un 6289 sayılı Kanun'la değiştirilen "Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi" başlıklı 29. maddesinin (3) ve (4) numaralı fıkraları şöyledir:

"Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından

belirlenecek birer temsilci olmak üzere onbeş üyeden oluşur. Heyet Başkanı ve temsilciler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlamasından onbeş gün önce konfederasyonlar tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Heyet Başkanlığı sıfatını haiz konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde Heyet Başkanlığı yetkisi, en çok üyeye sahip ikinci sırada bulunan konfederasyon temsilcisi tarafından kullanılır. Her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek temsilcinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde aynı hizmet kolunda en fazla üyeye sahip ikinci sırada bulunan kamu görevlileri sendikası temsilcisi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil edilir.

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."

21. 4688 sayılı Kanun'un 6289 sayılı Kanun'la değiştirilen "Üye sayılarının tespiti" başlıklı 30. maddesi şöyledir:

"Sendika ve konfederasyonların üye sayılarının belirlenmesinde aşağıdaki esaslar uygulanır:

a) Kurumlarca yapılacak tespit;

Tespite ilişkin toplantıya kurumun işveren vekili ile tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi ve kurumun hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalardan birer temsilci katılır. Toplantı her yıl 15 Mayıs tarihinden sonra beş iş günü içerisinde kurumca belirlenerek sendikalara bildirilen yer ve günde yapılır.

Bu Kanuna tâbi olarak kurumda çalışan kamu görevlilerinin, 15 Mayıs tarihi itibarıyla listesi ile üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendikaların üyelerini gösterir liste, toplantıya katılanlarca değerlendirilir. Bu değerlendirmeden sonra, toplam kamu görevlisi sayısı ile sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre toplam sayılarını belirten tutanak toplantıya katılan taraflarca imzalanır. İmzalı tutanak, kamu işvereni ve sendikalarca Mayıs ayının son iş gününe kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderilir.

Kurumların taşra teşkilatları, yukarıdaki esaslara göre tarafların katılımı ile yapılacak toplantı neticesinde düzenlenecek tutanakları kurum merkezinde yapılacak tespitte değerlendirilmek üzere 15 Mayıs tarihini takip eden iki iş günü içerisinde kurum merkezine gönderirler. Bu tutanaklar kurum merkezinde tarafların katılımı ile tek tutanak haline getirilir.

b) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca kurumlardan ve sendikalardan gelen müşterek imzalı listeler üzerinden yapılacak tespit;

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, kurumlarda çalışan toplam kamu görevlisi sayısı ile sendikalar itibarıyla üyelik kesintisi yapılan üye sayılarını dikkate alarak her yıl 15 Mayıs tarihi itibarıyla hizmet kollarındaki bütün kamu görevlileri sayısı ile hizmet kolundaki sendikaların üye sayılarını tespit eder. Buna göre ... kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların toplam üye sayısını belirler ve sonuçları her yıl Temmuz ayının ilk haftasında Resmi Gazetede yayımlar.

Sonuçların yayımı tarihinden itibaren beş işgünü içinde kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonlarının üye sayılarının yanlışlığı iddiasıyla sendika ve konfederasyonlarca Ankara İş Mahkemesine itiraz edilebilir. Mahkeme itirazı onbeş gün içinde karara bağlar."

B. Uluslararası Hukuk

1. Uluslararası Sözleşmeler

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

"Madde 1: İşçiler çalışma hususunda sendika hürriyetine hâlel 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 ızzar 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 kalmaya, 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 usulün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için tüzumu halinde millî şartlara uygun tedbirler alınacaktır."

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

"Madde 2:

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

Madde 3:

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

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

...

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 6:

Yukarıda yazılı 2,3 ve 4'üncü maddeler hükümleri çalışanların ve işverenlerin örgütlerinin federasyon ve konfederasyonları hakkında uygulanır.

...

Madde 10:

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

Madde 11:

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

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

"Madde 1:

Bu Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır.

Bu Sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.

...

Madde 4:

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

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

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

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

Madde 5:

Kamu görevlileri örgütleri, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır.

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

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

2. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihadı

25. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) *Demir ve Baykara /Türkiye* (B. No: 34503/97, 12/11/2008, § 154) başvurusunun ilgili kısmı şöyledir:

"... Sonuç olarak, AİHM, hem uluslararası hem de ulusal alanda çalışma kanunundaki gelişmeleri ve Sözleşmeciler devletlerin bu konulardaki uygulamalarını dikkate alarak, işverenle toplu görüşme yapma hakkının, esas itibarıyla, 11. maddede ortaya konan 'çıkartılma korumak için sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak hakkının' temel unsurlarından biri haline geldiğini ve devletlerin sistemlerini, gerekli gördükleri takdirde temsilci sendikalara özel statü tanıyacak şekilde, düzenlemekte serbest olduklarını değerlendirmiştir. Bu hakların kullanılmasında AİHS'nin 11/2 maddesi anlamı dahilinde 'devletin idare mekanizmasında görevli olanlar' - ancak somut davada başvuranlar bu sınıflandırmaya dahil değildir -üzerinde uygulanması gerekebilecek 'meşru sınırlamalar' saklı kalmak kaydıyla, çok özel durumlar dışında, diğer çalışanlar gibi devlet memurları da bu haklardan yararlanmalıdırlar."

V. İNCELEME VE GEREKÇE

26. Anayasa Mahkemesinin 8/7/2025 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

27. Başvurucu; bir sendikanın esas işlevini yerine getirebilmesi için toplu sözleşme görüşmelerine katılması ve özgür pazarlık ilkesi gereği üyelerini burada temsil etmesinin şart olduğunu, ILO Sözleşmesi ile Avrupa Sosyal Şartı'ndaki ilgili kuralların ve AIHM ve Anayasa Mahkemesi içtihadının da bu yönde olduğunu ileri sürerek sendika hakkının, sendikal faaliyette bulunma hakkının, toplu sözleşme hakkının ve grev hakkının ihlal edildiğini iddia etmiştir. Başvurucu ayrıca toplu sözleşme görüşmelerine katılmamasının dayanağı olarak 4688 sayılı Kanun'un 29. maddesinin öngörülebilir olmadığını, hükümete yakın konfederasyonların toplu sözleşme görüşmesine katıldığını, bu maddeye ilişkin Anayasa'ya aykırılık iddiasının Mahkeme tarafından değerlendirilmediğini, Bölge İdare Mahkemesi kararında da iddialarının karşılanmadığını ileri sürerek eşitlik ilkesinin, hak arama özgürlüğünün ve etkili başvuru hakkının ihlal edildiğini iddia etmiştir.

28. Bakanlık görüşünde; başvurucunun mevzuatı uygulayan idarenin işlemine karşı sendika hakkının ihlal edildiğine yönelik iddialarının temellendirilmemiş şikâyet niteliğinde olup olmadığı hususunun yapılacak değerlendirmede gözönünde bulundurulması gerektiği ileri sürülmüştür. Ayrıca başvuru konusu idari işlemin gayesinin sendika hakkının, amacına uygun olarak kullanılmasını sağlamak olduğu, anılan hakkın kullanılmasına kamu makamlarının keyfi müdahalesinin olmadığı, derece mahkemelerinin kararlarında dayandıkları gerekçelerin sendika hakkını kısıtlama bakımından *demokratik bir toplumda gerekli ve ölçülülük ilkesine uygun olduğunun inandırıcı bir şekilde ortaya konulduğu*, emredici düzenlemelerin zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaca işaret ettiği bu zorlayıcı nedenin de inandırıcı biçimde ve açıklıkla ortaya konulduğu belirtilmiştir.

29. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı beyanda bulunmamıştır.

B. Değerlendirme

30. Anayasa'nın "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51. maddesinin ilk üç fıkrası şöyledir:

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

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

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir"

31. 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği sonrası Anayasa'nın "Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" başlıklı 53. maddesinin üçüncü, dördüncü ve beşinci 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.”

32. Başvurucu, toplu sözleşme görüşmelerine katılma talebinin reddedilmesi nedeniyle sendika hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür. Anayasa'nın 51. maddesinde çalışanlar ve işverenlerin üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika kurma hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir. Sendika hakkı örgütlenme özgürlüğünün bir parçasını oluşturmaktadır. Bu hak, mensuplarının menfaatlerini korumak üzere yapılan sendikal faaliyetlere izin verilmesini de gerektirir. Bu çerçevede her ne kadar ayrı bir hak grubu teşkil etmese de toplu sözleşme hakkı, üyelerinin menfaatlerini korumak için sendikaların kullanabileceği en önemli yollardandır (benzer değerlendirmeler için bkz. *Kristal-İş Sendikası* [GK], B. No: 2014/12166, 2/7/2015, § 27; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası* [2. B.], B. No: 2015/14862, 9/5/2018, § 21). Öte yandan Anayasa'nın 53. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu sözleşme yapma hakkına sahip oldukları belirlenmiştir. O hâlde başvurunun tüm iddiaları Anayasa'nın "*Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı*" başlıklı 53. maddesi ışığında ve Anayasa'nın "*Sendika kurma hakkı*" başlıklı 51. maddesi kapsamında ele alınmalıdır.

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

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

2. Esas Yönünden

a. Genel İlkeler

34. Anayasa'nın 51. maddesinde düzenlenen 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 siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını topluluk hâlinde gerçekleştirme imkânı sağlar (AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

35. Örgütlenme özgürlüğü, içinde temel iki hak barındırır: Bunlardan biri örgütün varlığı ve işleyişinin korunmasıdır. Diğeri ise bireyin örgüt içinde faaliyette bulunma ve örgütle ilişki kurma özgürlüğüdür. İstihdam alanında kendi üyelerinin menfaatlerinin korunmasını amaçlayan örgütler olan sendikalar, örgütlenme özgürlüğünün önemli bir parçasıdır. Dolayısıyla sendika hakkı da çalışanların bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme serbestisini gerektirmekte ve bu niteliğiyle bağımsız bir hak değil örgütlenme özgürlüğünün bir şekli veya özel bir yönü olarak

görülmektedir. Demokrasilerde böyle bir *örgüt*, devlet tarafından saygı gösterilmesi ve korunması gereken temel haklara sahiptir (*Tayfun Cengiz* [2. B.], B. No: 2013/8463, 18/9/2014, § 31).

36. Anayasa'nın 51. maddesinde düzenlenen sendika hakkı, hakkın etkin bir şekilde kullanılması bağlamında devlete birtakım pozitif yükümlülükler yüklemektedir. Kamu görevlileri sendikaları açısından sendika hakkının devlete yüklediği pozitif yükümlülüklerden biri de sendikaların üye sayılarının tespittir. Bu tespit, kamu görevlilerinin sendikalaşma konusundaki tercihlerini ve her sendikayla birlikte hareket eden kamu görevlisi sayısını yani sendikanın arkasındaki gücü göstermektedir. Sendika üye sayılarının tespiti, sendikaların kamu görevlilerinin mali ve sosyal hak talepleri konusunda ileri sürdüğü görüşlerinin arkasındaki örgütlü desteği göstermesi açısından önemlidir. Dahası bu tespit esas alınarak yapılacak düzenlemeler ile toplu pazarlık gücünün artırılması ve sendika hakkının etkin bir şekilde kullanılması temin edilebilir (bkz. §§ 44,45). Nitekim 4688 sayılı Kanun'un 30. maddesinde toplu sözleşme görüşmelerinde esas alınacak sendika ve konfederasyonların üye sayılarının ne şekilde belirleneceği detaylı şekilde düzenlenmiştir.

b. 2018-2019 Toplu Sözleşme Görüşmelerinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin Teşekkülü

37. Toplu sözleşme görüşmesinin tarafları 4688 sayılı Kanun'un 29. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin üçüncü fıkrasına göre kamu görevlileri sendikaları heyeti on beş üyeden oluşmakta olup en fazla üyeye sahip konfederasyonun belirleyeceği bir temsilci heyet başkanı olacaktır. Bu heyetin on bir üyesi, her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikalarının belirleyeceği temsilcilerden oluşacaktır. Kalan üç üye ise üye sayısı itibarıyla ilk üç sıradaki konfederasyonlar tarafından belirlenecektir.

38. 2017 yılının Temmuz ayında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayımlanan Tebliğ'e göre en fazla üyeye sahip ilk dört konfederasyonun sırasıyla 997.089 üye sayısı ile Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN), 395.250 üye sayısı ile Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (TÜRKİYE KAMU-SEN), 167.403 üye sayısı ile Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) ve 64.248 üye sayısı ile başvuru Birleşik Kamu-İş Konfederasyonu olduğu görülmektedir. Buna göre sendikalı kamu görevlilerinin yaklaşık %92'sinin ilk üç konfederasyondan birine üye olduğu görülmektedir.

c. Somut Olay

39. Başvurucunun üye sayısı itibarıyla ilk üç konfederasyondan biri olduğuna ilişkin bir iddiası yoktur. Bununla birlikte başvuru, üyelerini temsilen toplu görüşmelere katılamamasının dayanağı olan kanun hükmünün Anayasa'ya ve uluslararası sözleşmelere aykırı olduğunu ileri sürmektedir.

i. Müdahalenin Varlığı

40. Başvurucunun üye sayısı itibarıyla ilk üç sırada bulunan konfederasyondan biri olmadığı gerekçesiyle toplu sözleşme görüşmelerine katılma talebi kabul edilmemiştir. Toplu sözleşme görüşmelerine katılmanın sendika hakkına mündemiç önemli bir kazanım olduğu dikkate alındığında söz konusu kararla başvurunun sendika hakkına yönelik bir müdahalede bulunduğu kabul edilmelidir.

toplu sözleşme imzalama sürecinde kamu görevlilerinin daha güçlü temsil edilmeleri amacına dayanmaktadır (iş kolu barajı konusunda benzer değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2013/1, K.2014/161, 22/10/2014, § 303 ; AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015). Bu durumda toplu sözleşme görüşmelerine katılacak konfederasyon sayısının sınırlandırılmasında daha güçlü örgütlü desteğin temininde menfaati bulunan kamu görevlilerinin haklarının korunması amacı bulunduğu anlaşılmıştır. Bu yönüyle bakıldığında toplu sözleşme görüşmelerine kamu görevlilerini temsilen katılacak konfederasyonların en fazla üyeye sahip ilk üç konfederasyonla sınırlandırılmasının Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlama sebeplerinden başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik önlemlerin bir parçası olduğu ve meşru bir amaç taşıdığı söylenebilir.

(3) Demokratik Toplum Düzeninin Gereklerine Uygunluk

(a) Genel İlkeler

46. Anayasa Mahkemesi *demokratik toplum düzeninin gerekleri* ifadesinden ne anlaşılması gerektiğini daha önce pek çok kez açıklamıştır (sendikalarla ilgili olarak bkz. *Kristal-İş Sendikası* §§ 53, 70, 74; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri* [GK], B. No: 2014/920, 25/5/2017, § 73; *Birleşik Metal İşçileri Sendikası*, §§ 42, 43; derneklerle ilgili olarak bkz. *Hint Aseel Hayvanları Koruma ve Geliştirme Derneği ve Hikmet Neğuç* [1. B.], B. No: 2014/4711, 22/2/2017, § 45). Temel hak ve özgürlüklere yönelik bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması ve orantılı olması gerekir.

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

(b) Somut Olayın Değerlendirilmesi

48. Somut olayda başvurunun temel iddiası toplu sözleşme görüşmelerine kamu görevlileri adına katılan kamu görevlileri sendikaları heyetinde yer alacak konfederasyon temsilcilerinin en fazla üyeye sahip ilk üç konfederasyonun belirleyeceği temsilcilerle sınırlandırılmasına ilişkin olan 4688 sayılı Kanun'un 29. maddesinin (3) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmasıdır. Yargılama mercileri Anayasa'ya aykırılık iddiasının ciddi olmadığına, bu kurala dayanılarak tesis edilen işlemde de hukuka aykırılık bulunmadığına karar vermiştir (bkz. §§ 13-15). Başvurunun söz konusu iddiası da bu başlık altında incelenecektir (bkz. § 43).

49. Sendika hakkı temel olarak sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı, bir sendikanın üyeleri adına işveren tarafının kendisini dinlemesini talep etme hakkı ve ilke olarak işveren tarafıyla toplu pazarlık hakkını içerir. Toplu pazarlık hakkı, toplu sözleşme özerkliğini de kapsayan bir haktır. Toplu sözleşme hakkı ise çalışanlara üyesi bulundukları sendikalar aracılığıyla işverenle karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını, çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla görüşme ve anlaşma yapabilme yetkisi tanır (*Semiha Ayhan Yundan*, [1. B.], B. No: 2018/27682, 4/10/2023, § 44). Eldeki başvuruda başvuru

Konfederasyonun 2017 yılında en fazla üyeye sahip dördüncü konfederasyon olduğu hususunda bir tartışma bulunmamaktadır. Başvurucu, bu konumu itibarıyla toplu sözleşme görüşmelerine katılamamasından, diğer bir ifadeyle toplu sözleşme görüşmelerine katılımın en fazla üyeye sahip ilk üç konfederasyonla sınırlı tutulmasından şikâyet etmektedir.

50. Toplu sözleşme hakkı; çalışanlara üyesi bulundukları sendikalar aracılığıyla işverenle karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla görüşme ve anlaşma yapabilme yetkisi tanıyan sendikal bir haktır (AYM, E.2013/1, K.2014/161, 22/10/2014, § 304). Toplu sözleşme görüşmelerine kamu görevlilerini temsilen kimlerin katılacağı kanunla düzenlenmiştir. Bununla birlikte toplu sözleşme hakkı sendika özgürlüğünün önemli bir parçasını oluştursa da sendikal özgürlükler toplu sözleşme hakkından ibaret olmayıp bunun dışında başka araçlar da bulunmaktadır (işçi sendikaları açısından benzer değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

51. Anayasa'nın 51. maddesinin birinci fıkrasında, sendikaların çalışanların *ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek* amacıyla faaliyet gösterecekleri ifade edilmiş ancak hangi araçlarla bu amacı gerçekleştirecekleri hususunda herhangi bir belirlemeye gidilmemiştir. Dolayısıyla tüm sendikalara toplu sözleşme hakkı tanınmasının çalışanların *ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması* amacı bakımından zorunluluk taşıdığı söylenemez (benzer değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015). Bu itibarla kanun koyucunun toplu sözleşme görüşmelerine en yüksek temsil gücüne sahip ilk üç konfederasyona katılma hakkı tanıma şeklinde kullandığı takdirin *ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması* amacına hizmet ettiği görülmektedir. Bu takdir kapsamında on beş kişilik kamu görevlileri sendikaları heyetinin üç üyesinin en fazla üyeye sahip konfederasyonların belirleyeceği temsilciler olacağı düzenlenmiştir. Bu şekilde bir sınırlamaya gidilmesinin kamu çalışanlarının toplu pazarlıktaki gücünü artırmak amacını gerçekleştirdiği de açıktır (bkz. § 45). Dolayısıyla başvurucunun sendika hakkına yapılan müdahalenin zorunlu sosyal ihtiyacı karşıladığı değerlendirilmiştir.

52. Müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluğu ölçütüne ilişkin olarak değerlendirilmesi gereken bir diğer husus ise başvurucunun sendika hakkına yapılan müdahale ile ulaşmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilip gözetilmediği yani müdahalenin orantılı olup olmadığıdır.

53. AİHM de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen 11. maddesinin birinci fıkrasında geçen "*çıkarlarını korumak amacıyla*" başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma kavramının sendikalara *danışılma/dinlenilme* hakkını tanıdığı biçiminde yorumlamakta ve toplu görüşmeyi, danışılma hakkının araçlarından biri olarak görmektedir (AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015). AİHM, her sendikanın toplu sözleşme yetkisine sahip olmasının bir zorunluluk olmadığını, taraf devletlerin gerekli gördükleri takdirde temsilci sendikalara özel statü tanıyacak şekilde düzenleme yapabileceklerini kabul etmektedir (*Demir ve Baykara/Türkiye*, § 154).

54. ILO denetim organları da AİHM içtihatlarına paralel bir şekilde "*en çok temsil gücüne sahip örgütlere*" mevzuat yoluyla bazı ayrıcalıklar tanınabileceğini kabul etmekte ancak çoğunluğu sağlayamayan sendikaların da üyelerinin çıkarlarını koruma yönünden işlevsiz kalmaması, toplu pazarlığa katılamasalar da en azından üyelerin hak ve çıkarlarını dile getirip bireysel şikâyet ve başvurularda üyelerini temsilen hareket edebilmeleri gerektiğini ifade etmektedir (AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

55. Bu itibarla müdahalenin orantılı olup olmadığı değerlendirilirken toplu sözleşme görüşmelerine katılamayan konfederasyonların danışılma haklarını kullanacak araçlara sahip olup olmadıklarının da gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Bunun için toplu sözleşme görüşmelerine katılamayan konfederasyonların sendikal haklarının başka suretle dengelenip dengelenmediğine de bakılması gerekir.

56. 4688 sayılı Kanun'un 19. maddesinde, sendika ve konfederasyonların yetkileri düzenlenmiştir (bkz. §18). Bu maddede sayılan yetkiler arasında; üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile personel hukukunu ilgilendiren konularda ilgili kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak ve öneriler getirmek, üyelerin idareyle ilgili doğacak ihtilaflarında ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek bulunmaktadır. Buna göre üye sayısı itibarıyla ilk üç sırada yer alamayan konfederasyonlar, toplu sözleşme yapma imkânından mahrum kalmakta iseler de ILO denetim organlarıncı altı çizilen ve sendikal faaliyetin asgari içeriğini oluşturan, üyelerin hak ve çıkarlarını dile getirme ve bireysel şikâyet ve başvurularda üyelerini temsilen hareket edebilme olanağına sahip oldukları anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle toplu sözleşme görüşmelerine katılma hakkı elde edemeyen konfederasyonlar, üyelerinin *ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunmasını* temin edecek araçlardan tamamen yoksun bırakılmamışlardır (benzer yöndeki tespit için bkz. AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

57. Öte yandan başvuru konfederasyonun üyelerinin de toplu sözleşmede elde edilen kazanımlardan faydalandığı belirtilmelidir. Ayrıca başvuru konfederasyonun üye sayısını artırarak en fazla üyeye sahip ilk üç konfederasyon arasına girmesine engel bir durum olduğuna ilişkin bir iddiası da yoktur. Bu hususlar, başvuruya konu mahkeme kararının gerekçesinde de vurgulanmıştır (bkz.: §§ 13,14). Nitekim bireysel başvuru yapılmasından sonra, 6/7/2025 tarihli ve 32948 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2025 Temmuz İstatistikleri Hakkında Tebliğ'e göre başvuru konfederasyonun 189.332 üye sayısı ile en fazla üyeye sahip üçüncü konfederasyon olduğu anlaşılmaktadır.

58. Son olarak kamu görevlileri sendikaları heyetine bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak suretiyle toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonların temsilci gönderecek olmasının yeterli bir temsil oranını sağladığı görülmektedir. Nitekim başvuru konusu 2018-2019 toplu sözleşme görüşmelerinde sendikalı kamu görevlilerinin yaklaşık %92'sinin toplu sözleşme görüşmelerine katılan ilk üç konfederasyondan birine üye olduğu anlaşılmaktadır (bkz. § 38).

59. Sonuç olarak konfederasyonların üyelerinin hak ve çıkarlarını dile getirme, bireysel şikâyet ve başvurularda üyelerini temsilen hareket edebilme olanağına sahip oldukları ve yeterli temsilin sağlandığı hususları da dikkate alındığında konfederasyonların toplu sözleşme görüşmelerinde güçlü şekilde temsil edilebilmeleri için sayısal bir sınırlama getirilmesinin başvurucuya adil olmayan bir yük yüklemeyeceği değerlendirilmiştir. Bu nedenle toplu sözleşme görüşmelerinde kamu görevlileri sendikaları heyetine katılımın en fazla üyeye sahip ilk üç konfederasyonla sınırlandırılmasının sendika hakkına ölçsüz bir müdahale teşkil etmediği sonucuna varılmıştır.

60. Açıklanan gerekçelerle başvurunun Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

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

B. Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının İHLAL EDİLMEDİĞİNE,

C. Yargılama giderlerinin başvuru üzerinde BIRAKILMASINA,

D. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 8/7/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.