

DANIŞTAY BAŞKANLIĞINA

Yürütmenin Durdurulması
İstemlidir.

DAVACI : Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) ()
Selanik 2 Caddesi No:44/1 Kat:1 Kızılay - ANKARA

VEKİLİ : Av. Hayati KÜÇÜK
Hatay Sokak No: 24/10 Kocatepe - ANKARA

DAVALI : Cumhurbaşkanlığı - ANKARA

D. KONUSU : 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2024/7 sayılı "*Tasarruf Tedbirleri*" konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesinin,

"KAPSAM" başlıklı bölümünde yer alan "*il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler, özelleştirme kapsam ve programına alınmış hisselerinin yarısından fazlası kamuya ait olan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar, fonlar, döner sermayeler*" ibareleri ile,

"PERSONEL SERVİSİ HİZMETİNE İLİŞKİN GİDERLER" başlıklı bölümünde yer alan "*Savunma ve güvenlik hizmetleri hariç; kamu kurum ve kuruluşlarınca toplu taşıma olan yerlerde personel servisi hizmeti sonlandırılacak, hizmet alımı suretiyle sağlanan personel servisi hizmeti ise sözleşme süresinin bitimine kadar devam edebilecektir.*" cümlesi ile "*Personel servisi hizmetinden fiilen yararlanan kişi sayısının araç kapasitesinin yüzde 70'inin altında olması durumunda ilgili hatta servis sunumu yapılmayacaktır,*" cümlesinin; iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemidir.

AÇIKLAMALAR : 1. Müvekkil Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kapsamında örgütlenmiş 11 sendikanın katılımıyla oluşturulmuş bir Konfederasyondur. KESK, kendisine bağlı olan sendikalar aracılığıyla 4688 sayılı Kanunun 5. Maddesinde sayılan hizmet kollarının tümünde örgütlüdür ve bu hizmet kollarında çalışan kamu görevlilerinden üyeleri bulunmaktadır.

2. 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de 2024/7 sayılı "*Tasarruf Tedbirleri*" konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Genelge ile kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanmasına, bürokratik işlemlerin azaltılmasına ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına ilişkin tedbirlere yer verilmiştir. Genelgeyle getirilen tasarruf tedbirleri arasında, bir kısmı müvekkil KESK üyesi olan kamu görevlilerinin çeşitli haklarında kısıtlama ya da tamamen ortadan kaldırma sonucunu doğuran düzenlemeler de yer almıştır.

3. Dava konusu Genelge'nin KAPSAM maddesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve bu idarelere bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşları yanı sıra il özel idareleri, belediyeler, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri gibi yerinden yönetim kuruluşları ve bunlara bağlı kuruluşlar, birlik, müessese, işletme, şirket gibi kurum ve kuruluşlara da yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 1. Maddesinde Kanunun amacı "*kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.*" şeklinde belirlenmiştir.

Kanun'un 2. Maddesinde ise "*Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar.*" denilmiştir.

Kanun'un 3. Maddesinin 1. Fıkrasının (b) bendinde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri olduğu, (e) bendinde ise mahalli idarelerin, "*yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler*" olduğu tanımlarına yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun 1. Maddesinde yer alan amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak, kapsamda bulunan merkezi ve yerel idarelerin hangi kurallara göre hareket edeceklerine, Kanun maddelerinde ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Kanun'un "*Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi*" başlıklı 30. Maddesinin 1. Fıkrasında "*Cumhurbaşkanı, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulamasına ilişkin olarak; harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun ve diğer mevzuatla belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almaya, standartları belirlemeye, sınırlamalar koymaya, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermeye, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.*" denilerek Cumhurbaşkanına, **merkezi yönetim kapsamındaki** idareler için, Kanunda getirilen kurallara ilave düzenlemeler yapmaya yetki verilmiştir.

30. Maddenin 2. Fıkrasında ise "*Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve malî imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküller; gelir ve gider tahminlerini, malî tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde Cumhurbaşkanlığına vermek zorundadırlar. Bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmeyen veya uygun harcama yapmayan kamu idareleri ve diğer kuruluşlarla ilgili olarak gerekli önlemleri almaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.*" denilmiştir ve merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile mahalli idarelerinin tümünü ifade eden genel yönetim kapsamındaki idareler için istenilmesi halinde Cumhurbaşkanlığına her türlü **bilgi ve belge verilmesi, verilmemesi ya da uygun harcama yapılmaması halinde** Cumhurbaşkanı'nın gerekli önlemleri almaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, Kanun'un 11. Maddesinde il özel idarelerinde vali, belediyelerde ise belediye başkanı üst yönetici olarak belirlenmiş ve maddenin 2. Fıkrasının son cümlesinde mahalli idarelerde üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, **meclislerine karşı** sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Yukarıda belirtmiş olduğumuz Kanun düzenlemelerine göre, Cumhurbaşkanı'nın "*Tasarruf Tedbirleri*" konulu bir Genelge ile çeşitli kurallar getirmesinin Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun uygulamasına yönelik olabileceği, mahalli idareler ile ilgili 5018 sayılı Kanunla belirlenmiş kuralların dışında ilave kuralların getirilmesine yönelik yetki verilmediği görülmektedir.

233 sayılı KHK kapsamındaki kamu iktisadi teşebbüsleri de kendi kanun ve ikincil düzenlemelerdeki

kurallara tabi olarak hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak faaliyet göstermekte olup, Cumhurbaşkanının bu kapsamdaki kuruluşlara ilişkin olarak da kendi mevzuatları dışında çeşitli sınırlandırmalar için kurallar getirmesi hukuka aykırılık taşımaktadır.

Anayasa'nın 127. Maddesinde ise "*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." kurallarına yer verilmiştir.

Dava konusu yaptığımız Genelge ile mahalli idarelerin görevlerini yürütürken gerçekleştirecekleri hizmetler üzerinde etkide bulunacak nitelikteki kısıtlayıcı kurallara yer vermiştir. Sosyal tesisler, kreşler, lojmanlar, servisler vb gibi hizmet aracı olan faaliyetlerin tümünden ortadan kaldırılması sonucunu doğuracak Genelge, Anayasa'nın 127. Maddesinde belirtilen kanunla düzenleme ilkesi yanı sıra, bu alanda düzenleme getiren başta 5018 sayılı Kanun olmak üzere Belediyelere yönelik kanuni düzenlemelere de aykırılık oluşturmaktadır.

Müvekkil Konfederasyona üye ilgili hizmet kollarında çalışan kamu görevlilerini de doğrudan etkileyecek olan Genelgenin, yerel yönetimleri de kapsama alan "*il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler, özelleştirme kapsam ve programına alınmış hisselerinin yarısından fazlası kamuya ait olan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar, fonlar, döner sermayeler*" bölümü yetki yönünden Anayasa'ya ve ilgili kanunlara açıkça aykırılık taşıdığından iptali gerekir.

4. Genelge'nin "PERSONEL SERVİSİ HİZMETİNE İLİŞKİN GİDERLER" başlıklı bölümünde kamu personelinin servisle taşınmasına dair çeşitli kurallara yer verilmiş olmakla birlikte, dava konusu yapmış olduğumuz düzenlemelerle esas olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca toplu taşıma olan yerlerde personel servis hizmetinin tamamen sonlandırılması, servis hizmeti verilecek yerlerde ise çeşitli kriterlere göre bu hizmetin yürütülmesi öngörülmüştür.

Kamu personeline yönelik servis hizmetlerine dair çeşitli kurallar temel olarak 237 sayılı Taşıt Kanunu ve 25.2.2004 tarih ve 25384 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği ile düzenlenmiş olmakla birlikte, 2024-2025 yılları için bağitlanan Toplu Sözleşme hükümleri içinde de yer almıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümlerine göre Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında 1.8.2023 - 22.8.2023 tarihleri arasında gerçekleştirilen 2024-2025 yılları için kamu görevlilerinin geneline ve hizmet kollarına yönelik toplu sözleşme görüşmeleri gerçekleşmiş ve sonuçta 3.9.2023 tarih ve 32298 sayılı Resmi Gazete'de, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Başkanlığı tarafından yayımlanmıştır.

Yayımlanan Toplu Sözleşme'nin "Servis Hizmeti" başlıklı 23. Maddesinde

"(1) Bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların merkez teşkilatında görev yapan personele mesaiye geliş ve gidişleri için servis hizmeti sağlanır. Servis hizmetinin sağlanamadığı durumlarda bu personele mesai günleri bir gidiş, bir geliş esas alınarak aylık toplu taşıma kartı verilir.

(2) Birinci fıkranın ikinci cümlesinin uygulanmasında, toplu taşıma sisteminin işleyişi nedeniyle ikamet ettiği mahalle bağlı olarak işe geliş ve gidişlerinde birden fazla toplu taşıma aracını aktarma yapmak suretiyle kullanmak zorunda olan personelle sınırlı olmak üzere, mesai günleri bir gidiş ve bir geliş için birer aktarma da ilave edilir.

(3) Kamu kurum ve kuruluşlarının taşra birimlerinde var olan servis hizmetlerinden, kamu görevlileri de aynı şekilde faydalandırılır."

Sözleşme hükmüne yer verilmiştir.

Toplu sözleşmede, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların merkez teşkilatında görev yapan personele mesaiye geliş ve gidişleri için servis hizmeti sağlanacağı kabul edilmişken ve servis doluluğu itibariyle herhangi bir kısıtlama getirilmemişken, dava konusu yaptığımız Genelge hükmüne göre, savunma ve güvenlik hizmetleri hariç; kamu kurum ve kuruluşlarınca toplu taşıma olan yerlerde personel servisi hizmeti sonlandırılacak, hizmet alımı suretiyle sağlanan personel servisi hizmeti ise Toplu Sözleşme süresi dikkate alınmadan, ancak servis hizmet için yapılan sözleşme süresinin bitimine kadar devam edebilecek ve Genelgeye göre servis hizmeti verilmeye devam edilen yerlerde ise hizmetten fiilen yararlanan kişisi sayısının araç kapasitesinin yüzde 70'inin altında olması durumunda yine servis sunumu yapılmayacaktır.

Kamu görevlilerinin toplu sözleşmeyle elde edilmiş sosyal ve ekonomik haklarının Genelge ile ortadan kaldırılması açıkça hukuka aykırılık taşımaktadır.

Nitekim, Anayasa'nın "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51. Maddesinin 1. 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." denilmiş, 4. Fıkrasında ise "İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir." hükmüne yer verilmiştir.

Anayasa'nın "Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" başlıklı 53. Maddesinde ise;

"İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

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." hükmüne; 128. Maddesinin 2. Fıkrasında ise "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." denildikten sonra, "Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır." amir hükmüne yer verilmiştir.

Anayasa'da belirtildiği şekliyle, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile de kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapmalarına yönelik kurallar düzenleme altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanun'un "Toplu Sözleşmenin Kapsamı" başlıklı 28. Maddesinde;

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

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

Toplu sözleşme hükümleri, sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerlidir."

Kanun'un 31. Maddesinin 6. Fıkrasında imzalanan Toplu Sözleşme metninin Resmi Gazetede yayımlanacağına yer verilmiş, son fıkrasında ise "Toplu sözleşme görüşmelerine katılmaya yetkili hiçbir konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanmasına rağmen tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurmaması halinde, kamu görevlilerine sonraki iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal haklar genel hükümlere göre belirlenir." denilmiştir.

Anayasa ve Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında usulüne göre yapılan görüşmeler sonucunda ortaya çıkan Resmi Gazete'de yayımlanan toplu sözleşme kuralları mutlak bağlayıcı nitelikte olup, kamu işveren tarafınca yayımlanacak Genelge ile ortadan kaldırılamaz.

Anayasa'ya ve 4688 sayılı Kanuna aykırı olarak Toplu Sözleşmeyle belirlenmiş bir konuda değişiklik anlamı taşıması nedeniyle açıkça hukuka aykırı olması nedeniyle iptalini istediğimiz Genelge hükümleri aynı zamanda kamu yararına da aykırılık taşımaktadır. Kamu personelinin servis hizmetlerinden yararlanması çalışanlar açısından bir hak olduğu ve Toplu Sözleşme ile güvence altına alındığı gibi, kamu kurumları açısından da hizmetlerin gereği gibi yürüyebilmesini sağlama işlevi bulunmaktadır. Oluşacak kamu yararı gözetilmeksizin ortadan kaldırılan servis hizmetinin tasarruf sağlayıcı nitelikte olup olmadığı da belirsizdir.

5. Yayımlı tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş olan Genelge'nin iptalini istediğimiz hükümlerinin açıkça hukuka aykırı olması ve uygulanması halinde giderilmesi güç ya da imkansız zararlar doğacak olması karşısında yürütülmesinin durdurulmasının istenmesi zorunlu olmuştur.

SONUÇ VE İSTEM : Yukarıda belirttiğimiz ve re'sen gözönüne alınacak nedenlerle, 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2024/7 sayılı "Tasarruf Tedbirleri" konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesinin,

"KAPSAM" başlıklı bölümünde yer alan "il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak tek başına veya birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler, özelleştirme kapsam ve programına alınmış hisselerinin yarısından fazlası kamuya ait olan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar, fonlar, döner sermayeler" ibareleri ile

"PERSONEL SERVİSİ HİZMETİNE İLİŞKİN GİDERLER" başlıklı bölümünde yer alan "Savunma ve güvenlik hizmetleri hariç; kamu kurum ve kuruluşlarınca toplu taşıma olan yerlerde personel servisi hizmeti sonlandırılacak, hizmet alımı suretiyle sağlanan personel servisi hizmeti ise sözleşme süresinin bitimine kadar devam edebilecektir." cümlesi ile "Personel servisi hizmetinden fiilen yararlanan kişi sayısının araç kapasitesinin yüzde 70'inin altında olması durumunda ilgili hatta servis sunumu yapılmayacaktır, " cümlesinin,

dava sonuna kadar yürütülmesinin durdurulmasına, yargılama sonucunda iptaline ve yargılama giderlerinin davalı idare üzerinde bırakılmasına karar verilmesini vekaleten dileriz. Saygılarımızla.
15.07.2024

Davacı KESK Vekili
Av. Hayati KÜÇÜK

Ek: Vekaletname örn.