

**T.C
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI
ÖZEL HUKUK BİLİM DALI**

**İŞ HUKUKU BOYUTUYLA
BELEDİYE ŞİRKETLERİ**

Muhammet Emin ORDU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Danışman
Prof. Dr. Haluk Hadi Sümer**

Konya 2025

Bu çalışma, 27.06.2025 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Özel Hukuk Anabilim Dalı Özel Hukuk Bilim Dalı Programında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Savunma

Tez Jürisi

Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER
Selçuk Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Baki Oğuz MÜLAYİM
Necmettin Erbakan Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Sevgi DURSUN ATEŞ
Selçuk Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

ÖNSÖZ ve TEŞEKKÜR

Yüksek lisans eğitimim boyunca akademik gelişimime katkı sunan, bilgi ve tecrübeleriyle bana yön veren, sadece bir danışman değil aynı zamanda yol gösterici bir rehber olan çok kıymetli hocam ve aynı zamanda asistanı olmaktan büyük bir onur duyduğum Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER'e en derin teşekkürlerimi sunuyorum.

Bu süreçte, yalnızca akademik katkısıyla değil, aynı zamanda manevi desteği, içten ilgisi ve yol göstericiliğiyle bana her zaman güç veren, birlikte çalışmaktan onur duyduğum çok kıymetli hocam Prof. Dr. Nezihe Binnur TULUKCU'ya özel olarak teşekkür etmek isterim.

Gerek bilimsel yaklaşımlarıyla gerekse nazik değerlendirmeleriyle bu çalışmanın akademik kalitesine önemli ölçüde katkı sağlayan ayrıca tez sürecimde görüşleriyle ve her zaman yapıcı tutumlarıyla desteklerini hissettiğim Dr. Öğr. Üyesi Sevgi DURSUN ATEŞ ve Dr. Öğr. Üyesi Muharrem Emre ULUSOY'a ve tez savunma jürimde yer alarak çalışmamı dikkatle inceleyen, yapıcı eleştirileri ve yol gösterici katkılarıyla çalışmamın gelişmesine büyük katkı sağlayan Doç. Dr. Baki Oğuz MÜLAYİM'e en içten teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca kürsüde birlikte çalışmaktan keyif aldığım Dr. Öğr. Üyesi Hamide Merve GÜÇLÜ'ye de teşekkür ederim.

Bugün geldiğim noktada, her başarımın ardında özverileriyle dimdik duran aileme, özellikle de her koşulda sevgisini ve desteğini hissettiren anneme ve babama minnettarım. Onların duaları, sabırla verdikleri emek ve bana inançları bu sürecin en büyük gücü oldu. Varlıkları, yalnızca bu tezin değil, hayatımın en kıymetli dayanaklarından biridir.

Yüksek Lisans eğitimim süresince TÜBİTAK'a, Bilim İnsanı Destek Programlar Başkanlığı (BİDEB) 2211- Yurt İçi Lisansüstü Burs Programı kapsamında verdiği desteklerden ötürü teşekkür ederim.

Akademik hayatımda ve bu süreçte bana inanan, destek olan tüm hocalarıma, arkadaşlarıma ve emeği geçen herkese içtenlikle teşekkür ederim.



T.C.
Selçuk Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Öğrencinin	Adı – Soyadı	Muhammet Emin ORDU
	Öğrenci No	234233001019
	Anabilim Dalı	Özel Hukuk
	Bilim Dalı	Özel Hukuk
	Programı	Tezli Yüksek Lisans
	Danışmanı	Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER

Tezin Adı	İŞ HUKUKU BOYUTUYLA BELEDİYE ŞİRKETLERİ
------------------	--

ÖZET

Belediye şirketleri, belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermek üzere Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak kurulan özel hukuk tüzel kişileridir. 1980'lerden itibaren kamu hizmetlerinde verimliliği artırmak amacıyla yaygınlaşan bu şirketler işçiler aleyhine bir uygulamaya dönüşmüş ve işçilerin belirli haklardan mahrum kalmalarına neden olmuştur. Bu kötüye kullanımları engellemek amacıyla getirilen en önemli düzenlemelerden birisi 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'dir. Anılan Kararname ile belediyelerdeki alt işveren işçileri, belediye şirketlerine işçi olarak geçirilmiş ve kamu kurumlarında personel teminine yönelik hizmet alımları yasaklanmıştır. Öğretide 696 sayılı KHK düzenlemesi çeşitli yönlerden eleştirilir. Çalışmamızda belediye şirketlerinin hukuki niteliği ve faaliyet alanları ile bu şirketlerin bireysel ve toplu iş hukuku bağlamındaki tartışmalı hususları ele alınmıştır. Bu kapsamda belediye ile belediye şirketi arasında kurulan asıl işveren - alt işveren ilişkisi ve kapsamı, belediyelerde çalışan alt işveren işçilerinin belediye şirketlerine geçişi ve bu işçilerin ücret, ücret zammı ve ilave tediye alacak haklarının olup olmadığı ile belediye şirketlerinin işkolu tespiti ve belediye şirket işçilerinin Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü'nden yararlanıp yararlanamayacağı konuları yargı kararları ve öğreti görüşleri çerçevesinde ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Belediye, Belediye Şirketi, İlave Tediye, Kamu Kesimi Anlaşma Protokolü, 696 Sayılı KHK*



T.C.

Selçuk Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Öğrencinin	Adı – Soyadı	Muhammet Emin ORDU
	Öğrenci No	234233001019
	Anabilim Dalı	Özel Hukuk
	Bilim Dalı	Özel Hukuk
	Programı	Tezli Yüksek Lisans
	Danışmanı	Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER

Tezin İngilizce Adı	MUNICIPAL COMPANIES IN TERMS OF LABOR LAW
---------------------	--

ABSTRACT

Municipal companies are private law legal entities established under the Turkish Commercial Code to operate in the fields of duties and services of municipalities. These companies, which have become widespread since the 1980s in order to increase efficiency in public services, have turned into a practice to the detriment of workers and have deprived them of certain rights. One of the most important regulations introduced to prevent these abuses is the Decree Law No. 696 on Making Certain Regulations under the State of Emergency. With the said Decree, subcontractor workers in municipalities were transferred to municipal companies as employees and service procurement for personnel procurement in public institutions was prohibited. In the doctrine, the Decree Law No. 696 is criticized from various aspects. In our study, the legal nature and fields of activity of municipal companies and the controversial issues of these companies in the context of individual and collective labor law are discussed. In this context, the main employer - subcontractor relationship established between the municipality and the municipal company and its scope, the transfer of subcontractor workers working in municipalities to municipal companies and whether these workers have the right to receive wages, wage increases and additional payments, the determination of the line of business of municipal companies and whether municipal company workers can benefit from the Public Sector Framework Agreement Protocol are discussed within the framework of judicial decisions and doctrinal opinions.

Keywords: *Municipality, Municipal Company, Additional Payment, Public Sector Agreement Protocol, Decree Law No. 696*



İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE ŞİRKETLERİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR VE HUKUKİ DÜZENLEMELER

§1. BELEDİYE ŞİRKETİ KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ.....	4
I. TANIMI.....	4
II. ÖZELLİKLERİ.....	9
§2. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞUNUN VE FAALİYETLERİNİN YASAL DAYANAKLARI	10
I. GENEL OLARAK.....	10
II. YASAL DAYANAKLAR.....	11
A. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	12
B. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	13
C. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu	14
D. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun.....	16
E. 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu.....	19
§3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞ NEDENLERİ İLE FAALİYET ALANLARI	19
I. KURULUŞ AMAÇLARI.....	19
A. Sunulan Kamu Hizmetlerini Çeşitlendirmek	19
B. Belirli Hizmetlerin Uygun Fiyatlarla Teminini Sağlamak	20
C. Bürokrasinin Ağır İşleyişinden Kurtulmak	22
D. Belediyeye Yeni Gelir Kaynağı Oluşturmak	23
E. Bölgesel Kalkınma Hedefini Gerçekleştirmek	24
F. İhalelere Belediye Şirketleri Aracılığıyla Katılmak	25
G. Belediye Şirketlerinde Nitelikli Eleman İstihdam Etmek	26
H. Merkezi İdarenin Vesayet Denetiminden Kurtulmak	26

II. FAALİYET ALANLARI	27
A. Kamu Hizmeti ve Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramları	27
1. Kamu Hizmeti	28
2. Mahalli Müşterek İhtiyaç	31
B. Belediye Şirketlerinin Yerine Getirebileceği Kamu Hizmeti Niteliğindeki Mahalli Müşterek İhtiyaçlar	33
§4. YÖNETİM YAPILARI	41
§5. HUKUKİ NİTELİĞİ	43
I. ÖZEL VEYA KAMU HUKUKU TÜZEL KİŞİLİĞİ	43
A. Özel Hukuk Tüzel Kişiliği	43
B. Kamu Hukuku Tüzel Kişiliği	44
II. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİNE YÖNELİK GÖRÜŞLER.....	46
A. Özel Hukuk Tüzel Kişisi Olduğunu Savunan Görüş	47
B. Kamu Hukuku Tüzel Kişisi Olduğunu Savunan Görüş	50
C. Karma Nitelikli Olduğunu Savunan Görüş	51
D. Görüşümüz	52
§6. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN DENETİMİ VE YÖNETİCİLERİNİN SORUMLULUĞU	53
I. DENETİM	53
II. SORUMLULUK	54
A. Cezai Sorumluluk Yönünden.....	54
B. Hukuki Sorumluluk Yönünden.....	55

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE ŞİRKETLERİ AÇISINDAN ASIL İŞVEREN - ALT İŞVEREN

UYGULAMASI

§7. ASIL İŞVEREN - ALT İŞVEREN İLİŞKİSİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR	56
I. TANIMI	56
II. ASIL İŞVEREN - ALT İŞVEREN İLİŞKİSİNİN KOŞULLARI.....	58
A. İşyerinde İşçi Çalıştıran Asıl İşverenin Varlığı	59
B. İşin Asıl İşverene Ait İşyerinde Gerçekleştirilmesi	60
C. Alt İşverenin Gördüğü İşin İşyerinde Üretilen Mal ve Hizmet Üretimine Yönelik Olması.....	61

D. Alt İşveren Üzerine Yardımcı İş ya da Belirli Koşullar Altında Asıl İşin Bir Bölümünün Bırakılması.....	62
E. Alt İşveren İşçilerinin Sadece Asıl İşverenin İşyerinde Çalışması	64
III. ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİNDE SORUMLULUK.....	65
IV. ASIL İŞVEREN - ALT İŞVEREN İLİŞKİSİNDE MUVAZAA	67
§8. KAMU KURUMLARINDA ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİ.....	70
I. GENEL OLARAK.....	70
II. KURULMA NEDENLERİ.....	74
III. ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİ ÇERÇEVESİNDE HİZMET ALIM SÖZLEŞMELERİ.....	75
§9. BELEDİYE ŞİRKETLERİ BAKIMINDAN ASIL İŞVEREN - ALT İŞVEREN DÜZENLEMELERİ.....	80
I. GENEL OLARAK.....	80
II. 6552 SAYILI İŞ KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI İLE BAZI ALACAKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASINA DAİR KANUN	81
A. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun m.62/1 -e Hükmü	81
B. Alt İşveren İşçilerinin Ücretleri Üzerinde Asıl İşverenin Sorumluluğuna İlişkin Düzenlemeler	82
C. Yıllık Ücretli İzne İlişkin Düzenlemeler	82
D. Kıdem Tazminatına İlişkin Düzenlemeler.....	83
E. Kamu Kurum ya da Kuruluşlarının Muvazaalı Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisine Yönelik Düzenlemeler	86
III. 696 SAYILI OLAĞANÜSTÜ HAL KAPSAMINDA BAZI DÜZENLEMELER YAPILMASI HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME VE 7079 SAYILI TORBA KANUN DÜZENLEMELERİ	86
A. Genel Olarak	86
B. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler	88
C. 375 Sayılı (Torba) Kanun Hükmünde Kararname’de Yapılan Değişiklikler	90
§10. BELEDİYE İLE BELEDİYE ŞİRKETLERİ ARASINDAKİ ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİ.....	91

I. GENEL OLARAK.....	91
II. İŞ GÜVENCESİ VE FESİH HALİNE ETKİSİ.....	96
§11. BELEDİYE ALT İŞVEREN İŞÇİLERİNİN BELEDİYE ŞİRKETLERİNE GEÇİRİLMESİ VE UYGULAMA SORUNLARI	100
I. GENEL OLARAK.....	100
II. GEÇİŞ İŞLEMİ DÜZENLEMELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ	101
III. GEÇİŞ HÜKÜMLERİNDEN YARARLANMA ŞARTLARI.....	106
A. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Aranılan Belirli Şartları Sağlamak	106
B. 04.12.2017 Tarihi İtibarıyla Çalışıyor Olmak ve Emeklilik, Yaşlılık veya Malullük Aylığı Almaya Hak Kazanmamış Olmak	107
C. Dava ve İcra Takiplerinden Feragat Edilmiş Olması ve Sulh Sözleşmesinin İmzalanması.....	108
D. Yapılacak Yazılı, Sözlü ya da Uygulama Sınavında Başarılı Olmak	114
IV. GEÇİŞ HÜKÜMLERİNİN HUKUKİ SONUÇLARI.....	114
A. Alt İşveren Bakımından.....	114
B. Belediye Şirketlerine Geçen İşçiler Bakımından	115
1. Ücret Bakımından Sonuçları	115
2. Ücret Zamları Yönünden.....	121
3. İlave Tediye Bakımından.....	124
a. Genel Olarak.....	124
b. Belediye Şirketlerinde Çalışan İşçiler Bakımından İnceleme	127

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE İŞKOLU TESPİTİ VE KAMU KESİMİ

ÇERÇEVE ANLAŞMA PROTOKOLÜ UYGULAMASI

§12. BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE İŞKOLU TESPİTİ.....	135
I. GENEL OLARAK.....	135
A. İşkolu Tespit Talebi ve İtiraz Usulü	135
B. İşkolu Tespitinde İşyerinin ve İşyerinde Yürütülen Asıl İşin ve Yardımcı İşin Tespiti	139
C. İşkolu Tespit Talebi ya da İtirazının Bekletici Mesele Sayılamaması.....	144

II. BELEDİYE ŞİRKETLERİ BAKIMINDAN İŞKOLU TESPİTİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME	147
A. Genel Olarak	147
B. Belediye Şirketleri Bakımından İşkolu Tespitine İlişkin Öğreti Görüşleri ve Yargıtay Kararları	149
III. 696 SAYILI OLAĞANÜSTÜ HAL KAPSAMINDA BAZI DÜZENLEMELER YAPILMASI HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME HÜKÜMLERİNİN BELEDİYE ŞİRKETLERİ BAKIMINDAN UYGULAMASI	154
A. Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanma Bakımından	154
B. İşkolunun Tespiti	159
C. Yetki Tespiti	162
§13.BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE KAMU KESİMİ ÇERÇEVE ANLAŞMA PROTOKOLÜNÜN UYGULANMASI	163
I. TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR	163
A. Tanımı	163
B. Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği	165
II. KAMU KESİMİ ÇERÇEVE ANLAŞMA PROTOKOLÜ	167
A. Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü Düzenlemesi	167
1. Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü ile Çerçeve Sözleşmeler Farkı	170
2. Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokollerine Getirilen Eleştiriler	173
B. Belediye Şirket İşçilerine Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolünün Uygulanması	177
SONUÇ	183
KAYNAKÇA	193

KISALTMALAR

A.Ş.	:	Anonim Şirketi
AÜHFD.	:	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AY.	:	Anayasa
AYM.	:	Anayasa Mahkemesi
B.	:	Baskı
BAM.	:	Bölge Adliye Mahkemesi
BelK.	:	Belediye Kanunu
Belko.	:	Ankara Kömür ve Asfalt İşletmeleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.
BİT.	:	Belediye İktisadi Teşebbüsü
Bkz.	:	Bakınız
C.	:	Cilt
CEEP.	:	The European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services
C.Ü.	:	Cumhuriyet Üniversitesi
D.	:	Daire
DMK.	:	Devlet Memurları Kanunu
dp.	:	dipnot
ETDHK.	:	Elektronik Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
E.	:	Esas
Ed.	:	Editör
E.T.	:	Erişim Tarihi
EU.	:	European Union

HD.	:	Hukuk Dairesi
HGK.	:	Hukuk Genel Kurulu
İETT.	:	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel
İİBF.	:	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İK.	:	İş Kanunu
İMİHD.	:	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İSGHD.	:	İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi
İÜHF.	:	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İZBELCOM.	:	Çevre Koruması, İyileştirilmesi, Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Ticaret ve Sanayi A.Ş.
K.	:	Karar
KHK.	:	Kanun Hükmünde Kararname
KİSK.	:	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
m.	:	madde
MSY.	:	Mesafeli Sözleşmeler Yönetmeliği
NACE.	:	Nomenclature generale des Activities Economiques dans les Communautés Europeennes
Protokol.	:	Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü
PTT.	:	Posta ve Telgraf Teşkilatı
RG.	:	Resmî Gazete
s.	:	sayfa
S	:	Sayı
SBF	:	Siyasal Bilgiler Fakültesi

STİSK	:	6356 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Sendikalar Kanunu
SÜHFD	:	Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
TAAD	:	Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TANSAŞ	:	Tanzim Satışları İç ve Dış Ticaret A.Ş.
TBB	:	Türkiye Barolar Birliği
TBK	:	Türk Borçlar Kanunu
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK.	:	Türk Ceza Kanunu
Tic.	:	Ticaret
TİS.	:	Toplu İş Sözleşmesi
TÜBA.	:	Türkiye Bilimler Akademisi
TÜHİS.	:	Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TMK.	:	Türk Medeni Kanunu
TKHK.	:	Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun
T.	:	Tarih
UÇÖ.	:	Uluslararası Çalışma Örgütü
Y.	:	Yıl
Y.	:	Yargıtay
YBHD.	:	Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi
YHGK.	:	Yargıtay Hukuk Genel Kurulu
vd.	:	Ve devamı
VDDK.	:	Vergi Dava Daireleri Kurulu

vb. : Ve benzeri



GİRİŞ

Hızlı nüfus artışı sebebiyle ortaya çıkan sosyolojik, teknolojik, kültürel ve bilimsel gelişmeler, yönetim sistemlerini de değiştirmektedir. Belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların sayısının hızla artması ile belediyelerin yerine getirmesi gereken hizmet türleri de değişime uğramış; çeşitliliği ve kapsamı artmıştır. 1980'li yıllardan sonra birçok ülkede benzer yönde bir değişim yaşanmış ve kamu hizmetlerinin sadece merkezi ya da yerel yönetim tarafından karşılanması anlayışından uzaklaşmıştır. Bu doğrultuda yerel hizmetlerin daha verimli ve hızlı bir şekilde yerine getirilebilmesi amacıyla belediye şirketlerinin kurulması yaygınlaşmıştır.

Belediye şirketlerinin temel hukuki dayanakları, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (RG., 10.07.2004, 25531) ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur (RG., 13.07.2005, 25874). Belediye şirketlerinin faaliyet alanı her iki kanunda benzer şekilde düzenlenmiştir. Belediye şirketleri, ancak belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında faaliyette bulunabilir. Bu nedenle belediye şirketleri; belediyeler tarafından kendilerine kanunla verilmiş bulunan görev ve hizmet alanında görevlendirilmek üzere Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak kurulan ya da yönetime sahip olmak şartıyla ortak olunabilen bağımsız bütçeli özel hukuk tüzel kişileri olarak tanımlanabilir.

Belediye şirketlerinin, belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyette bulunabilmesi için hizmet alım sözleşmesinin imzalanması gerekir. Hizmet alım sözleşmesi, belediye ile belediye şirketi arasında kurulan asıl işveren - alt işveren ilişkisinin bir görünüm şeklidir. Ülkemizde özellikle 1980'li yıllardan itibaren diğer bazı ülkelerdeki kamu hizmetinin tedarik şeklinin değişmesine benzer olarak asıl işveren - alt işveren uygulaması yaygınlaşmış ve zaman içerisinde bu ilişki işçilerin haklarının ihlal edildiği kötü niyetli bir uygulamaya dönüşmüştür. Kanun koyucu, bu tür uygulamaların önüne geçebilmek için çok sayıda düzenlemeler yapmıştır. Ancak bu değişimler beklenen faydayı sağlayamamıştır. Bunun üzerine, 08.03.2018 tarihinde 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (RG., 24.12.2017, 30280) kabul edilmiştir. Kararname ile belediyelerde çalışan alt işveren işçileri belediye şirketlerine geçirilmiştir. Ayrıca kamu kurumlarında personel teminine yönelik hizmet alım sözleşmesi yapılması

yasaklanmıştır. Bu yasağın istisnasını, belediye ile belediye şirketleri arasında kurulacak hizmet alım sözleşmesi oluşturmuştur.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle birlikte alt işveren işçilerinin, belediye şirketlerinin kadrosuna geçiş işlemleri 02.04.2018 tarihinde tamamlanmış ve yaklaşık yedi yüz elli bin işçi bu düzenlemelerden yararlanmıştır. Kararname ile düzenlenen ve iş sözleşmesinin devri niteliğine sahip olan bu hükümler; şirket kadrosuna geçiş yapacak işçiler bakımından sağlanması gereken şartlar başta olmak üzere uygulamada birçok yönden hukuki soruna ve tartışmaya sebep olmuştur. Özellikle geçiş yapacak işçilerin ücret ve ücret zamlarının nasıl belirleneceği, ilave tediye hakkından yararlanıp yararlanamayacakları hususları tartışmalı olup, çalışmamızın ikinci bölümünde yargı kararları ve öğreti görüşleri ile birlikte değerlendirilmiştir.

Belediye şirketleri bakımından tartışmalı olan hususlar, bireysel iş hukuku ile sınırlı olmayıp toplu iş hukukunu da kapsar. Belediye şirketleri her ne kadar belediyelere organik anlamda bağlı olsa da, işkolu tespiti belediyelerden ayrı gerçekleştirilmelidir. Ancak mahkemelerce belediye şirketlerinin girdiği işkolunun tespitine yönelik birbirinden farklı kararlar verilmektedir.

Belediye şirketlerine geçiş yapan işçilere uygulanan toplu iş sözleşmesi hükümlerinde yeknesaklık sağlamak amacıyla 696 sayılı KHK ile Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü kabul edilmiştir. Protokol ile toplu iş sözleşmesi imzalamaya ehliyeti olmayan işçi konfederasyonlarına toplu iş sözleşmesi imzalama ehliyeti tanınmıştır. Ayrıca konfederasyonların grev gibi mücadeleci çözüm yöntemlerine sahip olmaması da düzenlemenin eksikliklerindendir. Belediye şirketlerinin kamu işveren sendikalarının yetkilendirilmesiyle Protokolden yararlanabilmesi gerekir. Ancak uygulamada belediye şirketleri, Protokolden yararlanamamaktadır.

Çalışmamızın başlığı “İş Hukuku Boyutuyla Belediye Şirketleri” olmakla birlikte, belediye şirketleri tüm iş hukuku konuları kapsamında değerlendirilmemiştir. Özellikle öğreti ve yargı kararlarında tartışılan ve farklılık arz eden konular ele alınmıştır. Belediye şirket işçilerine diğer işçiler ile aynı şartlarda uygulanan ve üzerinde herhangi bir tartışma mevcut olmayan iş hukuku konularına çalışmada yer verilmiştir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, belediye şirketleri hakkında genel esaslar ele alınmış olup; belediye şirketlerine ilişkin hukuki düzenlemeler, belediye şirketlerinin faaliyet alanları ve hukuki niteliği incelenmiştir. İkinci bölümde, belediye şirketlerinin bireysel iş hukuku açısından özellik arz eden konuları ele alınmıştır. Bu kapsamda, belediye şirketlerindeki asıl işveren- alt işveren ilişkisi, bu ilişkinin hangi faaliyet alanlarını kapsadığı, belediyelerde alt işveren işçisi olarak çalışanların belediye şirketlerine geçişini düzenleyen 696 sayılı Kararname ve ilgili düzenlemelerden yararlanabilmek için işçilerde aranan şartlar değerlendirilmiştir. Ayrıca, Kararnamenin alt işveren işçileri ve geçiş yapan işçiler açısından ücret, ücret zamları ve ilave tediye yönünden doğurduğu sonuçlar incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise belediye şirketleri, toplu iş hukuku açısından özellik arz eden konular kapsamında ele alınmış; belediye şirketlerinin işkolu tespiti ile Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü'nün belediye şirketlerinde uygulanıp uygulanmayacağı konuları kanun, yargı kararları ve öğreti görüşleri doğrultusunda incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE ŞİRKETLERİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR VE HUKUKİ DÜZENLEMELER

Ş1. BELEDİYE ŞİRKETİ KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

I. Tanımı

Belediye şirketleri, değişen ve gelişen günümüz yerel yönetim anlayışının çok önemli bir parçasıdır. Belediye şirketleri, vatandaşların yerel kamu hizmetlerinden daha kaliteli ve hızlı bir şekilde yararlanabilmelerini sağlar. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından karşılanması esas olmakla birlikte, özellikle ekonomik ve sosyal hayatta meydana gelen değişimler kamu hizmetlerini ve kamu hizmetlerinin tedarik şeklini değiştirmiştir¹. Ticari, sosyal ve kültürel değişimler, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin tüm kamusal ihtiyaçları tek başlarına sağlama-larını güçleştirmektedir². Tarihi gelişim içerisinde genellikle devletlerde kamusal hizmetler, sadece tek bir yönetim türü tarafından karşılanmamıştır³.

¹ **Ozansoy**, Cüneyt, Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 46, S. 1, 1997, s. 86; **Gökbayrak**, Şenay, Belediyelerde Farklı İşçi Statülerinin İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Değerlendirilmesi, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, 2006, S. 1, s. 61; **Bektaş**, Mücahit/ **Olgun**, İbrahim, Belediye Şirketleri ve İştirakler, (Editör: **Ateş**, Hamza/ **Bıyıkoglu**, Mücahit), Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler, İstanbul 2017, s. 228; **Altın**, Aytuğ, Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 1, S. 2, 2013, s. 108; **Demirtaş**, Ayşe Nur, Türkiye’de Belediye Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, Atlas Sosyal Bilimler Dergisi, C. 1, S. 8, 2021, s. 3; **Demir**, Konur Alp, Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Şirketleşen Belediye Uygulaması, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 17, S. 2, 2019, s. 4; **Ukal**, Gizem Gülşah, Kamu Kesiminde Alt İşveren Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edime 2019, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s. 9.

² **Malbeği**, Nida, Belediye İktisadi Teşebbüsleri Üzerine Bir İnceleme, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 18, S. 1, 2019, s. 32. “Günümüzde ise bütün dünyada yerinden yönetim ilkesinin uygulama alanı genişlemekte ve yerel yönetimler giderek önem kazanmaktadır.”, **Ökmen**, Mustafa/ **Çağatay**, Uluç, Kamu Hizmeti, Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar, Yerel Politikalar Dergisi, 2014, S. 6, 87. Aynı yönde bkz. **Gülan**, Aydın, Kamu Hizmeti Kavramı, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 9, S. 1-3, 2011, s. 147.

³ **Ökmen/ Çağatay**, s. 77. Bu sebeple öğretide yerel yönetimler örneğinde toplumsal ihtiyaçların sadece belediye tarafından değil mümkünse özelleştirme yolu ile mümkün değil ise belediye tarafından kurulan belediye şirketleri tarafından yerine getirilmesi gerektiği savunulmuştur. **Demirtaş**, s. 3; **Sevgili Gençay**, Fatma Didem, Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y. 30, S. 134, 2018, s. 5; **Özdemir**, Gürbüz, Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C. 11, S. 21, 2011. s. 475. Avrupa Birliği tarafından da yerine getirilen kamusal hizmetlerin etkin ve verimli şekilde vatandaşa yakın yerel kamu şirketleri tarafından yerine getirilmesi eğilimi kabul edilmiş ve yerel kamu şirketlerinin sayısı artmıştır. Aynı yönde bkz. **Demirkaya**, Yüksel, Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi:

Belediyelerin hizmet götördüğü şehirlerin nüfusu çeşitli faktörlere bağlı olarak her geçen gün artmaktadır. Ülkemizde özellikle son yıllarda uygulanan göç ve sığınmacı politikası nedeniyle belediyelerin yetkili ve sorumlu olduğu bölgelerdeki nüfus hızlı bir artış göstermiştir. Nüfus artışı, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin ekonomik anlamda zorlaşmasına ve halka ulaşmasında gecikmelere neden olur. Bunun sonucunda belediyeler, kamu hizmetlerini klasik yöntemlerden farklı olarak çeşitli usul ve araçlarla yerine getirmeye başlamıştır⁴. Özelleştirme, bu usullerden en yaygın olanıdır. Şirketleşme, vakıflaşma ve ihale ilişkisi özelleştirmenin görünüm şekillerindendir⁵.

Belediyelere şirket kurma imkanının sağlanması üzerine, belediye şirketleri çok çeşitli faaliyet alanlarında hizmet sunmaya başlamıştır⁶. 2000 yılında yaklaşık yüz dört belediye şirketi mevcutken 2020 yılı verilerine göre belediye şirketleri sayısı iki yüz kırk bire yükselmiştir⁷. Yirmi yıl içinde yaklaşık iki katına çıkan belediye şirketlerinin sayısı artmaya devam etmektedir. Avrupa Birliği'nde bulunan belediye şirketlerinin sayısı ise yaklaşık on altı bindir⁸.

Belediye şirketleri; sayıları, büyüklükleri ve sundukları hizmet çeşitliliği nedeniyle ekonomik olarak da güçlü bir konuma sahiptir. Bu tür şirketlerin, kamu hizmetlerinin daha uygun maliyetle yerine getirilmesinin sağlanması gibi olumlu yönleri

Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2010, C. 7, S. 13, 2010, s. 423; **Karanfiloğlu**, A. Yasin, Belediye Şirketlerinin Kurulmasına İlişkin Hukuki Düzenlemelere Alternatif Yaklaşımlar, Sayıştay Dergisi, C. 47, S. 1, 1998, s. 38, 39. *"Bizim gibi merkezîyetçi bir yapının söz konusu olduğu ülkelerde yetki ve görev paylaşımı merkezi yönetim ağırlıklı olurken, Kuzey Avrupa modeli kamu yönetim modelini benimsemiş olan ülkelerde ise yetki ve sorumluluk paylaşımı büyük ölçüde yerel yönetimlere devredilmiştir."*, **Arslaner**, Hakan/ **Yavan**, Sercan, 6360 Sayılı Kanunun Getirmiş Olduğu Yerel Kamusal Hizmet Sunum Farklılıkları, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 16, S. Özel Sayı, 2016, s. 278.

⁴ **Demir**, s. 6; **Erol**, Ömer Faruk, Belediye Şirket Faaliyetlerini Yeniden Düşünmek: Mahalli Müsterek İhtiyaç Kavramı Kapsamında Elektronik Para Kuruluşu Olarak BELBİM A.Ş ve İstanbulkart Uygulaması, Jurix, C. 22, S. 2, 2023, s. 3; **Yıldız**, Muhammed Emin, Felsefi Perspektiften Hukuksal Bir Retorik Bakış: Belediye Şirketleri ve İdarenin Kanuniliği İlkesi, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, Y. 5, S. 2, 2020, s. 323.

⁵ **Demir**, s. 6.

⁶ **Demirtaş**, s. 3.

⁷ 2020 yılı verilerine göre en fazla şirkete sahip olan belediye yaklaşık 28 belediye ile İstanbul iken onu 17 belediye şirketi ile İzmir takip etmektedir. **Demirtaş**, s. 10. Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı olarak ise 15 şirket bulunmaktadır. Bunlar (ANFA, ANFA GÜVENLİK, ANKET, BELKA, BELPLAS, BELPA, BELTEMA, BELTAŞ, BUGSAŞ, ANKARA HALK EKMEK, METROPOL İMAR, PORTAŞ, SEĞMEN SU, İNOVATİF TEKNOLOJİ A.Ş. VE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ)'dir. <https://www.ankara.bel.tr/sirketler>, (Erişim Tarihi: 14.09.2024).

⁸ **Demirkaya**, s. 427; **Erol**, s. 19.

bulunurken, muvazaalı asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kurulması neticesinde düşük ücretle işçi çalıştırılmasına neden olma gibi olumsuz yönleri mevcuttur⁹. Belediye şirketlerinin tanımının yapılabilmesi için öncelikle belediyelerin tanımlanması gerekir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı¹⁰ m. 123'e göre idare; kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. İdare yetkisini merkezi ya da yerinden yönetim esasına göre kullanır. Merkezden yönetim merkezi idare tarafından; yerinden yönetim ise yerel yönetim tarafından yürütülür. Yerel yönetimler, Anayasa'nın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Hükme göre yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayan ve kuruluş esasları kanunla belirlenen kamu tüzel kişilikleridir. Yerel yönetimlerin karar organları seçmenler tarafından oluşturulur. Belediyeler, yerel yönetimler arasında en çok sayıya sahip kamu idareleri arasındadır.

Anayasa'nın m.127/2 hükmüne göre; belediyelerin kuruluş, görev ve yetkileri kanun ile düzenlenir. Anayasa'da bahsedilen Kanun ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Belediye Kanunu m.3/a hükmünde belediyenin tanımı yapılmıştır. Belediye, mahalli müşterek ihtiyaçları gidermek amacıyla karar organları seçmenler tarafından oluşturulmuş idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Büyükşehir belediyesinin tanımı ise 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nda yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi, il mülki sınırına sahip ve kapsadığı ilçeler arasındaki iletişimi sağlayan kamu tüzel kişisidir. Büyükşehir belediyesi, Kanunun kendisine verdiği görev ve sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdür.

Belediyeler, Belediye Kanunu'nun m.15/1 hükmü gereğince mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları giderebilmek adına alması gereken tüm önlemleri alır ve her türlü faaliyette bulunur¹¹. Zamanın şartlarının her anlamda çok hızlı değişmesi, mahalli müşterek ihtiyaçların dönüşmesine ve belediyelerin yeni ortaya çıkan ihtiyaçları giderelememesine neden olmuştur¹². Bunun üzerine, belediyeler tarafından mahalli müşterek ihtiyaçların giderilebilmesi amacıyla belediye şirketleri kurulmuştur.

⁹ **Demirtaş**, s. 3; **Demir**, s. 20.

¹⁰ RG., 09.11.1982, 17863.

¹¹ Mahalli müşterek ihtiyaçların detaylı açıklaması için bkz. **Erol**, s. 4 vd.

¹² **Dilbirliği**, Muharrem, Belediye Şirketleri, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 4, S. 2, 1995, s. 65. Bu dönemde toplum ihtiyaçlarının sadece devlet tarafından yürütülmesinin maliyetleri ve fiyatları artırdığı ve bu sebeple hizmetlerin verimli bir şekilde vatandaşlara ulaştırılamadığı özellikle gelişmiş ülkelerde siyaseti idareden ayırmanın mümkün olmaması, kamu hizmetlerinin devlet tarafından yerine getirilmesinin kırtasiyecilik masraflarına yol açması, girdi odaklı ve dışa kapalı olunması vs. gerekçeleriyle geleneksel kamu hizmeti sunma modeli eleştirilir. **Demirbaş**, Tolga/ **Çetinkaya**,

Öğretide belediye şirketleri, mahalli kamu kurumlarının bir görünüm şekli olarak ya da farklı kavramlarla birlikte de ifade edilmektedir¹³. “Belediye iktisadi teşebbüsleri”, “işletme”, “yerel kamu şirketi” ve “idare” ibareleri bu kavramlara örnektir. Ancak kavramların ortak yönleri olduğu gibi farklı yönleri de mevcuttur. İşletme daha çok bütçe içerisinde kurulan bağımlı yapıları; şirketse bütçe dışarısında kurulan bağımsız yapıları ifade eder¹⁴. Belediye iktisadi teşebbüslerinin tanımı üzerinde ise tam bir uzlaşma söz konusu değildir. Kanunda belediye iktisadi teşebbüsü ifadesi kullanılmakla beraber, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹⁵ m.58/1’de belediye iktisadi teşebbüsleri tanımlanmıştır. Buna göre, “*belediyelerin, sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler; bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi değildir.*”. Aynı düzenlemenin m. 2/2’de “iktisadi devlet teşekkülü” ibaresi tanımlamıştır. Bu tanıma göre iktisadi devlet teşekkülü “*sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür*” şeklinde tanımlanabilir. Bu tanımlara göre, yerel hizmetlerden çoğunun yerine getirilmesi amacı ile belediye tarafından kurulan ya da ortak olunan ve kendine özgü bütçesi olan özel hukuk tüzel kişisi, belediye iktisadi teşebbüsüdür¹⁶. Bu tanımdan yola çıkılarak belediye şirketlerine en yakın kavramın belediye iktisadi teşebbüsleri olduğu söylenebilir. Belediyeye bağlı idareyse, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin m. 4/a hükmünde düzenlenmiştir. Buna göre, belediyeye bağlı idare; belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz belirli hizmetleri yürüten idarelerdir¹⁷. Belediye şirketleri ile “belediyeye bağlı idare” kavramı

Özhan/ Güneş, Vuslat/ Bektaş, Nur Belkıs, Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye’de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi, Yönetim Bilimleri Dergisi, C. 15, S. 30, 2018, s. 148.

¹³ Gözler, Kemal/ Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 25. B., Bursa, 2023, s. 223; Malbeleş, s. 33; Demirtaş, s. 5; Yıldız, s. 324.

¹⁴ Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 151.

¹⁵ RG., 18.06.1984, 18435.

¹⁶ Belediye İktisadi Teşebbüsü (BİT) tanımı için bkz. Özdemir, s. 59 vd.; Berk, Ahmet, Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Sayıştay Dergisi, S. 49, 2003, s. 47 vd. “BİT’lerin, birçok yerel hizmetin yürütülmesi amacıyla, belediyeler tarafından kurulan ya da ortak olunan, bağımsız bütçeli, kural olarak özel hukuk hükümlerine tabi, özel hukuk tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir.” Malbeleş, s. 34.

¹⁷ Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 152.

arasındaki temel farklılık ise bağlı idarelerin kanun ile kurulmasıyken şirketlerin belediye meclis kararı ile kurulmasıdır.

Belediyelerin şirket kurabilmelerinin temel hukuki dayanakları, Belediye Kanunu m.70 hükmü ile Büyükşehir Belediye Kanunu m.26 hükmüdür. Hükümlere göre belediyeler ve büyükşehir belediyeleri, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatlar çerçevesinde belediye şirketi kurabilir. Bu Kanunlara göre belediye şirketleri, belediyeler veya büyükşehir belediyeleri tarafından kendilerine kanunla verilmiş bulunan görev ve hizmet alanında faaliyet göstermek üzere kurulan ya da yönetime sahip olmak şartıyla sermayesinin yarısından fazlasına ortak olunabilen bağımsız bütçeli özel hukuk tüzel kişileri olarak tanımlanabilir¹⁸. Avrupa Komisyonu tarafından yerel kamu şirketlerine yönelik gerçekleştirilen tanım ile belediye şirketi tanımı arasında büyük oranda benzerlik vardır¹⁹.

Danıştay'ın bir kararında; belediye şirketleri, belediye sınırları içerisindeki belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, belediyeden ayrı bir bütçesi ve tüzel kişiliği olan, kendine has özelliklere sahip bir “idare” olarak nitelendirilmiştir²⁰.

¹⁸ Belediye şirketlerine yönelik yapılan diğer tanımlar için bkz. **İlgezdi**, Ali Rıza/ **Sönmez**, Eren/ **Güçlü**, Cem, Belediye Şirketleri, 3. B., Ankara 2024, s. 21; **Özdemir**, s. 476; **Bozlağan**, Recep, Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun, Mevzuat Dergisi, Y. 7, C. 73, 2004, s. 2; **İlgezdi/Sönmez/ Güçlü**, s. 21; **Erol**, s. 3; **Gökbayrak**, s. 63; **Berk**, s. 52; **Ulusoy**, Ali D., Türk İdare Hukuku, 6. B., Ankara 2023, s. 250; **Demirtaş**, s. 3; **Sevgili Gençay**, s. 154; **Demirkaya**, s. 421; **Yıldız**, s. 324; **Küçük**, Hülya, Türkiye’de Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme, Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives, C. 3, S. 1, 2015, s. 41; **Ersöz**, Erdem, Yerel Hizmetlerin Kamu Kurumları Eliyle Yürütülmesi: Belediye Bağlı Kurumları ve Belediye Şirketleri, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya 2012, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s. 91. “Belediye şirketlerini, sermayesine veya yönetimine doğrudan ya da dolaylı bir veya birden fazla belediye tarafından sahip olunan, kent yaşamını kolaylaştırıcı ürün ve hizmetleri özel hukuk hükümleri çerçevesinde kendi personeli ile yürüten/üreten, ayrı bütçeli, özel hukuk tüzel kişiliğine haiz, ticari faaliyette bulunan şirketler olarak tanımlanabilir.”. **Özçelik**, Hasan, Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediye Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2010, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), s. 110.

¹⁹ Avrupa Komisyonu ise Avrupa Birliği Komisyonu Direktif 80/723 madde 2’de (EU Commission Directive 80/723/EEC, Article 2) bir şirketin ancak sermayesinin çoğunluğunun kamuya ait olması, şirket yönetiminde kamu yönetiminin etkili olması ve şirket yönetim kurulu ile danışma kurulunun yarısından fazlasının kamu görevlisi olması şartıyla yerel kamu şirketi olabileceğini düzenler. “CEEP’e (Avrupa Yerel Kamu Şirketleri Birliği/The European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services) göre ise yerel kamu şirketleri kurumsal bir yapı olarak bağımsız bir muhasebe ve finansal sisteme sahip olan, özel hukuk kurallarına göre işleyen, yönetimin en azından %50’si bir veya birden çok yerel kamu kurumu tarafından kontrol edilen (yerel kamu kurumlarının şirket üzerinde kesin kontrollerinin olması durumunda hisseleri %50’den az olabilir) şirketlerdir.”. **Demirkaya**, s. 422.

²⁰ “İlk Derece Mahkemesi kararının özeti: ... İdare Mahkemesi’nce verilen kararda; uyuşmazlığın çözümü için sermayesinin yarısından fazlası (%99,78) belediyeye ait olan davalı şirketin hukuki

II. Özellikleri

Belediye şirketinin genel özellikleri tanım içerisinde yer alır. Belediye şirketleri, belediyeler tarafından doğrudan kurulur ya da kurulmuş olunan bir şirket yönetimi belediyelerce elde edilmek suretiyle belediye şirketi haline dönüştürülebilir²¹. Bir şirketin belediye şirketi olarak nitelendirilebilmesi için belediyenin, şirket sermaye paylarının yarısından fazlasına sahip olması gerekir.

Belediye şirketlerinin bir diğer özelliği ise Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak kurulmasıdır. Kendisini kuran ya da sermayesinin çoğunluğuna ortak olarak yönetimde söz sahibi olan belediye idaresinden ayrı bir özel hukuk tüzel kişiliğini haizdir. Bu sebeple belediye şirketlerinin belediyeden ayrı bir bütçesi ve personeli bulunur²².

Belediye şirketleri, belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi gereken mahalli müşterek ihtiyaçların yerine getirilmesini sağlar. Uygulamada belediye şirketlerinin başka amaçlarla kurulduğu da görülür²³. Bu şirketler, kamu hizmetini yerine getirmek ya da belediyeye ekonomik kaynak oluşturmak amacıyla da kurulabilirler²⁴. Örneğin,

niteliğinin ortaya konulması ve bu şirketin söz konusu hurda malzemeleri davacı Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu'na satış suretiyle devretmesi zorunlu olan kuruluşlar arasında sayılıp sayılamayacağının açıklığa kavuşturulması gerektiği, belediye şirketlerinin belediyelerden ayrı bir tüzel kişilikleri ve özerk bütçeleri olsa da yerel yönetiminin denetimi altında oldukları, bu şirketlerin bir takım ayrıcalıklarla karar aldıkları, bu sebeplerle, belediye şirketlerinin, belde sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmaları, belediyenin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili faaliyet göstermeleri ve sermayelerinin kamu parasıyla oluşturulması yönleriyle özel hukuk hükümlerine tâbi olan sermaye şirketlerinden farklılaştığı, idarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olan belediyelere ait şirketlerin gerek statüleri, gerek teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olmakla birlikte kamu hizmeti yerine getirdikleri ve bu hizmetleri yerine getirirken kamu makamı gibi hareket ettikleri ve işlemlerinde de idare hukuku kurallarına tâbi oldukları, nitelik, dava konusu ihaleye ait dokümandan davalı şirketin 'idare' olarak nitelendirildiği, bu durumda, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan davalı belediye şirketinin "idare" olarak vasıflandırılması gerektiği ve uyuşmazlığa konu hurda malzemelerini davacı Kuruma devredip devretmeme konusunda takdir yetkisinin bulunmadığı, dolayısıyla, söz konusu malzemelerin davacı Kurum dışında üçüncü şirketlere ihale yoluyla satılamayacağı anlaşıldığından, dava konusu işlemlerde hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmıştır." **D13D**, 23.06.2021, 2023/2406.

²¹ **Berk**, s. 52; **Demirtaş**, s. 5; **Özdemir**, s. 476; **Özçelik**, s. 110; **Demir**, s. 17.

²² **Demir**, s. 17; **Özçelik**, s. 110; **Özdemir**, s. 477.

²³ **Malbeği**, s. 45. 2001 yılındaki Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre belediyeler 4 başlık altında şirketleşme yolunu tercih edebilirler: 1) Yerel kamu hizmeti olarak nitelendirilebilecek elektrik, su, doğalgaz vs., 2) Gıda, yakacak, pazar yerleri, toplu taşıma gibi piyasa düzenleyicileri 3) Hastane, sağlık ocakları, çocuk bakım evleri, spor tesisleri gibi sosyal ve kültürel amaç taşıyan hizmetler 4) Turistik işletmeler, gıda, yol yapım, eğlence merkezleri vs. gibi temel amacı belediyeye gelir sağlamak olan hizmetler. **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2001, s. 83.

²⁴ Ankara Bölge Adliye Mahkemesi'nin vermiş olduğu bir kararın karşı oy gerekçesine göre belediye şirketleri ancak belediyelerin görev ve hizmet alanları ile sınırlı olarak faaliyette bulunabilir. Karara göre, "Belediyeler Anayasanın 127. maddesi gereğince mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. Kanun koyucu belediyelerin bu amaçlarını yerine

Ankara’da faaliyette bulunan Ankara Halkekmek şirketi kullanıcıların temel ihtiyacı olan gıda alanında kâr amacı gütmeyen bir belediye şirketi²⁵; Antalya’da bulunan Anet²⁶ şirketinin her ne kadar temel faaliyet alanı et satışı olsa da kadınlar plajını işleterek kâr amacı güttüğü de görülür. Bu sebeple uygulanacak hukukun tespiti açısından belediye şirketlerinin yerine getirdiği faaliyetin doğru tespiti önemlidir. Özel hukuk tüzel kişiliğine sahip belediye şirketleri, kamu hizmeti gördüklerinde dahi işçileri ile aralarında özel hukuk hükümleri dolayısıyla İş Kanunu hükümleri uygulanacağından çalışmamız kapsamında belediye şirketlerinin faaliyetinin türü önemli değildir²⁷.

Ş2. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞUNUN VE FAALİYETLERİNİN YASAL DAYANAKLARI

I. Genel Olarak

Belediye şirketlerinin varlığı, Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı döneminde kamu hizmetleri sermayesinin çoğunluğuna yabancıların sahip olduğu şirketler ile imtiyaz usulüncü yürütülmüştür. 1885 yılında kurulan İzmir Elektrik ve Tramvay Şirketi bu şirketlerin öncülerindendir²⁸.

Osmanlı döneminde başlayan belediye şirketleri uygulaması, Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Ancak savaştan yeni çıkan ve kendi hizmetlerini yerine getirecek kadar sermayesi olmayan bir toplumda belediye şirketlerinin sermayesine genellikle yabancılar hâkim olmuştur. Belediye şirketlerinin Cumhuriyet dönemindeki

getirebilmeleri için bazı haklar tanımıştır. Bu haklardan biri de kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilmeleridir (Madde 70). Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere bu faaliyet alanları dışındaki şirketlerin tasfiyesi gerekecektir. Bu noktada faaliyet alanları sınırlanan belediye şirketlerinin kamu hizmeti sürdürdüğü açıktır. Belediye şirketlerinin kuruluş amacı kaynak oluşturmaktır.” **Ankara BAM., 6. HD.,** 28.04.2020, 1403/843. Aksi görüş için bkz. **Özdemir,** s. 476; **Bozlağan,** s. 2.

²⁵ **Berk,** s. 53.

²⁶ Anet Antalya İnş. Tur. San. Ve Tic. AŞ.

²⁷ Kamu hizmetinin görülmesi sırasında kamusal imkanların kullanıldığı durumlarda ise kamu hukuku kuralları uygulanacaktır. “Bu şirketler/teşebbüsler 233 sayılı Kanun Hükmünde Karamame’de yer alan hükümlere, yani kamu iktisadi teşebbüslerine yönelik düzenleme içeren mevzuata tabi değildir. Ancak belediye iktisadi teşebbüsleri, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi sermayelerinin yarıdan fazlası kamuya ait olması ve yürüttükleri kamu hizmetine ilişkin kamu gücü, kamusal yetki, sorumluluk ve ayrıcalıklar kullandıkları ölçüde kamu hukuku kurallarına tabidirler. Nitekim, bu kapsamdaki faaliyetlerine karşı idari yargıda dava açılabilir.” **Danıştay VDDK.,** 07.06.2023, 1582/612.

²⁸ **Özçelik,** s. 111.

ilk örneği ise 1924 yılında kurulan Azmi Milli Türk A.Ş.'tir²⁹. Sonraki dönemlerde ekonomi politikaları sayesinde ekonomik anlamda toplumun güçlenmesi ile belediye şirketlerinin sermayesinin çoğunluğu ya da tamamı Türklere ait olmaya başlamıştır³⁰.

1929 yılında dünyada etkisini gösteren ekonomik kriz ve ülkemizin içerisinde bulunduğu ekonomik ortam sebebiyle ekonomide devletçi bir anlayış varlığını göstermeye başlamıştır. Bu dönemde ekonomik düzende devletlerin etkisinin artması gerektiği kabul edilmiştir. Özellikle imtiyaz usulü ile hizmetleri yerine getiren belirli özel şirketler devletleştirilerek belediyenin bağlı kuruluşu niteliğine dönüştürülmüştür. 1980'li yıllardan itibaren ise dünyada neo-liberal ekonomi varlığını hissettirmeye başlamış; belirli kamu hizmetleri özellikle belde sınırlarında özel hukuk tüzel kişileri aracılığıyla gördürülmeye başlanmıştır³¹. Ülkemizde de benzer yöndeki anlayış 1983 yılından itibaren kabul edilmeye başlanmıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesince kurulan Tansaş ve İzbelcom bu kabul neticesinde kurulan ilk belediye şirket örneklerinden-
dir³².

II. Yasal Dayanaklar

Belediye şirketleri, mevcut hukuki statülerine 2005 yılı sonrası gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile ulaşmıştır. Bu tarihten önce belediye şirketleri, tek başına değil işletme kavramı ile bağlantılı olarak düzenlenmişti. Ancak dünyadaki demografik,

²⁹ “Aksaraylılar, Milli Mücadele yıllarında Kuvayı Milliye'ye destek vermek için Azmi Milli Cemiyeti'ni kurarak faaliyete geçirmişler, ülkenin kurtuluşunda etkin olmuşlardır. [...] Bir milletin ölüm - kalım mücadelesinde kurulan Azmi Milli Cemiyeti, İzmir İktisat Kongresi'nden yaklaşık bir yıl sonra kurulan şirketin de ismi olmuştur. Azmi Milli Türk A.Ş. 1924 yılında iş adamı Mustafa Vehbi Çorakçı'nın önderliğinde halkın gayreti ile kurulmuştur. 250.000 TL sermaye ile kurulan şirket 1926 yılında hidroelektrik enerjisiyle elektrik ve son sistem teknoloji ile un üretimine başlamıştır.”, <https://acikerisim.ohu.edu.tr/items/0449e9a0-7cf3-44e5-be72-97570eff3c33> (Erişim Tarihi: 19.04.2025).

³⁰ Özçelik, s. 111.

³¹ Gökdemir, s. 65; Koç, Muzaffer, Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, C. 4, S. 2, 2016, s. 80; Ukal, s. 11; İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 19; Demirtaş, s. 5; Özçelik, s. 112.

³² Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 154. Gerçekleştirilen bir araştırmada 2009 yılında 8,4 milyar TL olan belediye şirketlerinin aktif-pasif ekonomi büyüklüğü 2015 yılında 15 milyar TL'ye yükselmiştir. Bu çalışma belediye şirketlerinin gerek sayı gerekse de etkiledikleri ekonomi bakımından etkisinin artma eğiliminde olduğunu gösterir. Ayrıca bakınız; “Buna göre 2009-2015 döneminde şirket brüt satış gelirlerinin büyükşehir belediye gelirlerinin %46 ile %68'i arasında olduğu görülmektedir. Dolayısıyla büyükşehir gelirlerinin yaklaşık yarısına hatta 2/3'üne denk gelen tutarlar şirketleşmenin devasa boyutlara ulaştığını göstermektedir. Adeta fiyatlanabilir tüm hizmetlerin söz konusu şirketler aracılığıyla halka sunulduğu belirtilebilir.”, Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 166.

sosyal ve ekonomik değişimlere paralel olarak ülkemizde toplumun ihtiyaçlarının ve tedariklerinin değişmesi, belediye şirketlerinin kanunlarda ayrıca düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Özellikle sosyal hayatta rekabet koşullarının değişmesi belediye şirketlerinin Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak kurulmasını saęlamıřtır³³.

Belediyelerin şirket kurma imkânı ve faaliyet alanları; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu³⁴, 4046 sayılı zelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun³⁵, 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu³⁶ ile dzenlenmiřtir³⁷.

A. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Belediye şirketlerinin kuruluşu, Belediye Kanunu m. 70 hükmünde düzenlenir. Söz konusu hükme göre belediye şirketleri ancak kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirketleşme yoluna gidebilir. Bu sebeple herhangi bir belediye şirketinin belediyenin görev ve hizmet alanı dışında faaliyette bulunması kanun gereği mümkün değildir. Ancak uygulamada belediye şirketlerinin belediyenin görev ve hizmetleri dışında otel, kaplıca vs. gibi kar elde etme amacı ile de kurulduğu da grlmektedir³⁸.

Belediyelerin yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre belediyeler kendilerine verilen mahalli müşterek görevleri yapar ya da yaptırırlar (m.14/1,a). Kanun hükmü ile belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları başka kişilere gördürülmesine de imkân tanınmıştır. Belediye Kanunu m.14/1- a hükmünde yer alan “*ekonomi*

³³ 2005 yılı sonrasında yaşanan değişimler sadece belediyelerin tabi oldukları kanun ile sınırlı kalmamış bunun yanında belediye şirketlerinin hizmetlerin sunumunda kullandıkları finansmanların tedarik şekli de değişime uğramıştır. Örneğin 1990'lı yıllara kadar belediye tarafından sunulan ulaşım ve ekmek hizmetlerinin maliyeti belediye tarafından karşılanmaktaydı. Ancak diğer taraftan Türk Ticaret Kanunu kapsamında kurulan belediye şirketleri ile birlikte ulaşım ve ekmek hizmetlerinde maliyete hizmeti satın alan vatandaş katlanır. **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 49.

³⁴ RG., 14.02.2011, 27846.

³⁵ RG., 27.11.1994, 22124.

³⁶ RG., 02.05.2001, 24390.

³⁷ 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ise belediye şirketlerine uygulanmaz. Bu durum 233 sayılı KHK'nın “*İstisnalar*” başlıklı 58. Maddesinde açıkça yer alır. Düzenleme, “*Atatürk Orman iftliği, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim şirketi, Ereğli Demir ve elik Fabrikaları Türk Anonim şirketi, Türkiye İş Bankası Anonim şirketi, Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası Anonim şirketi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve İller Bankası Genel Müdürlüğü ile il özel idareleri ve belediyelerin, sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler, bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi değildir.*” şeklinde dir.

³⁸ **Demirkaya**, s. 431; **Bozlağan**, s. 2; **Demirtaş**, s. 16.

ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.” düzenlemesi, belediye şirketlerine serbest bir hareket imkânı sağlar³⁹. Ayrıca belediyeler, Belediye Kanunu m. 15/1-a hükmüne göre mahalli müşterek ihtiyaçları gidermek için her türlü girişimde bulunabilir.

Belediye Kanunu’nun 14. maddesindeki “yaptırır” ve m.15/1-a’da yer alan “her türlü girişimde bulunabilir” ibareleri de belediyelerin belediye şirketi kurmasının yasal dayanaklarıdır⁴⁰.

Belediye Kanunu m.18/1-i ‘ye göre belediye meclisinin görevlerinden birisi de “Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.” şeklinde belirtilmiştir. Bu nedenle belediye şirketlerinin kurulmasına karar verme ve sermaye artışlarında yetkili mercinin, belediye meclisi olduğu söylenebilir⁴¹.

B. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Büyükşehir olan belediyelerde, belediyeler tarafından kurulacak şirketler 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na tabidir. Büyükşehir olmayan belediyelerde ise Belediye Kanunu kapsamında belediye şirketi kurulabilir⁴².

5216 sayılı Büyükşehir Kanunu m. 7 hükmüne göre, büyükşehir belediyeleri kendilerine verilen görevleri yapabilir ya da yaptırabilir. Kanun’da açıkça büyükşehir belediyelerinin kendilerine verilen görev ve hizmetler açısından sermaye şirketleri kurabilecekleri de düzenlemiştir (m.26)⁴³. Hüküm, “Büyükşehir belediyesi kendisine

³⁹ Özdemir, s. 482.

⁴⁰ Sevgili Gençay, s. 154; Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 155; Özdemir, s. 482.

⁴¹ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 50.

⁴² Alp, Mustafa, Belediye Şirketleri İşçilerinin 6772 Sayılı Kanun’a Göre İlave Tediye Hakkı - Yargıtay Karar İncelemesi, Sicil İş Hukuku Dergisi, S. 44, 2020, s. 157.

⁴³ “5393 sayılı Kanun’un “Şirket kurulması” kenar başlıklı 70 ... maddesinde yer ... “Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.” hükmü ile belediye şirketlerinin normatif dayanağı ihdas edilmiştir. Belirtilen hükmün madde gerekçesinde yer ... “Madde ile bir taraftan belediyelerin hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve ... yaratmalarına yardımcı olmak amacıyla sermaye ortaklığı kurulmasına izin verilmekte; diğer taraftan kurulacak ortaklığın belediyenin görev alanıyla ilgili olması şartı getirilerek şirket kuruluşunun disiplin altına alınması ve belediyelerin haksız rekabete yol açmalarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır” açıklaması ile belediye şirketlerinin kuruluş amaçları ifade edilmiştir. 5393 sayılı Kanun’un 70 ... maddesi ile uyumlu şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26 ncı maddesinde de büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve

verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.” şeklinde.

Uygulamada büyükşehir belediyelerinin görev ve hizmet alanları dışında da faaliyette bulundukları gözlemlenmektedir. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi şirketlerinden olan Anket A.Ş.’nin faaliyet gösterdiği alanlardan biri de dini ve milli bayram ile özel gün kutlamaları, konser ve açılış organizasyonlarıdır. Sayılan faaliyet alanları, büyükşehir belediyelerinin görev ve hizmetleri kapsamında olmadığından 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümlerine tabidir.

Büyükşehir belediyeleri tarafından kurulacak olan sermaye şirketlerinin kurulma kararını almaya yetkili organa yönelik Kanunda açık bir düzenleme mevcut değildir. Bu boşluk Büyükşehir Belediye Kanun’u m. 28 hükmü ile giderilmelidir. Buna göre gerekli durumlarda Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na aykırı olmamak şartıyla Belediye Kanunu hükümleri kıyasen uygulanabilir. Bu sebeple, Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında sermaye şirketi kurmakla yetkili merci, belediye meclisidir⁴⁴.

C. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda⁴⁵ belediyelerin şirket kurabilmelerini engelleyen bir hüküm yoktur⁴⁶. Kanun’un m. 334 hükmünde belediyelere işletme konusu kamu hizmeti olan anonim şirketlerin yönetim kurullarında temsilci bulundurabilme

hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği düzenlenmiştir.”. **Y9HD.**, 10.04.2023, 1497/5257.

⁴⁴ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 52; Özçelik, s. 116.

⁴⁵ RG., 14.02.2011, 27846.

⁴⁶ **Karanfiloglu**, s. 41.

hakkı tanınmıştır⁴⁷. Belediyelerin temsilci bulundurulabilmesi, şirketin esas sözleşmesinde bu konuda bir hükmün bulunmasına bağlıdır.

Belediye şirketleri, Türk Ticaret Kanunu m.18'e göre tacir sıfatına sahiptir⁴⁸. Sermaye şirketleri, birden fazla kişinin emek ya da sermayesini belirli bir unvan altında ve ortak bir amaç uğrunda bir araya getirmesiyle oluşan tüzel kişilerdir. Şahıs şirketlerinden adi şirketlerin ise tüzel kişilikleri yoktur. Büyükşehir Belediye Kanunu'nda açıkça büyükşehir belediyelerinin sadece sermaye şirketi kurabilecekleri düzenlenmiştir. Şahıs şirketi kurulabilmesi kanun çerçevesinde mümkün değildir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise "şirket kurabilir" hükmü yer almakta olup şirketin şahıs ya da sermaye şirketi olması noktasında bir ayrıma gidilmemiştir. Büyükşehir belediyeleri sadece sermaye şirketleri olan anonim, limited ve paylı komandit şirket kurabilirken; büyükşehir niteliğine sahip olmayan belediyeler her türlü şirketi kurabilir. Uygulamada bu belediyeler tarafından da genellikle sermaye şirketlerinin kurulması tercih edilir⁴⁹. Sermaye şirketlerinde sorumluluğun sermaye miktarı ile sınırlı olması ve sermaye piyasalarında işlem yapabilmeleri tercih edilme nedenleri arasında yer alır⁵⁰. Ayrıca bu tür bir sorumluluk belediyelerin, belediye şirketlerinin faaliyetlerinden sermayeleri oranında sorumlu tutulması anlamına gelir.

Belediye şirketleri açısından Türk Ticaret Kanunu'nun şirketlere yönelik mevcut hükümleri oldukça önemlidir. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan "*kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre*" ibaresinde yer alan ilgili mevzuattan kasıt Türk Ticaret Kanunu'dur. Belediyeler tarafından veya büyükşehir belediyeleri tarafından kurulacak şirketler bu Kanun hükümlerine göre kurulur⁵¹.

⁴⁷ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 53; Berk, s. 55; Demirtaş, s. 8.

⁴⁸ Belediye şirketleri Türk Ticaret Kanunu ve Türk Borçlar Kanunu'nda düzenlemesi bulunan genel şirket niteliğindedir. Ersöz, s. 95; Demirtaş, s. 8.

⁴⁹ Ersöz, s. 96.

⁵⁰ Özçelik, s. 118.

⁵¹ Belediye şirketleri ile Türk Ticaret Kanunu'nda düzenlenen diğer şirketlerin kurulma usulleri arasında bir farklılık söz konusu değildir. Ersöz, s. 96.

D. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun

Belediyeler, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun⁵² hükümleri gereğince kâr getirme amacı ile belediye şirketi kurabilirler (m.1). Hükme göre, Kanun'un amaçlarından biri “*Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının [...] ekonomide verimlilik artışı, kamu giderlerinde azalma sağlamak, Hazineye ait taşınmazları değerlendirmek suretiyle kamuya gelir elde etmek gerekçelerinden birisi ile özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemektir.*” şeklinde belirlenmiştir.

Belediyeler tarafından kurulmuş bir şirkete ortak olunması suretiyle yönetimde söz sahibi olunması 4046 sayılı Kanun’da düzenlenmişken, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu’nda bilinçli bir tercih ile düzenlenmemiştir⁵³. İlgili hükmün düzenlenmeme nedenlerinden birisi, belediyeler tarafından verilecek yetkinin ekonomik yönden zayıf ya da iflas etmiş olan şirketleri kurtarmak için kullanılmasından endişe edilmesidir⁵⁴.

5393 sayılı Belediyeler Kanunu’ndan önce 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu⁵⁵ yürürlükteydi. Kanun, güncel mevzuattan bazı yönlerden farklıydı⁵⁶. En önemli farklılıklardan birisi, 1580 sayılı Kanun m.19/1’e göre belediye şirketlerinin kuruluş aşamasında Bakanlar Kurulunun iznine tabi olmamasıydı⁵⁷. Herhangi bir kurumun iznine

⁵² RG., 27.11.1994, 22124.

⁵³ **Demirkaya**, s. 432; **Malbeği**, s. 43.

⁵⁴ “*Altı komisyonun kabul ettiği tasarının yukarıda belirtilen 27.maddesi, büyükşehir belediyelerinin kurulmuş şirketlere ortak olmasının engellenmesi amacıyla ‘ve kurulmuş olanlara ortak olabilir.’ ibaresinin çıkarılması suretiyle 26.madde olarak kabul edilmiştir.*” **Özcelik**, s. 120; **Demirbaş/Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş**, s. 157.

⁵⁵ RG., 14.04.1930, 1471.

⁵⁶ 1580 sayılı Belediyeler Kanunu’na göre belediyeler ancak kendilerine kanun ile verilen görev ve sorumlulukları yerine getirdikten sonra belde sakinlerinin müşterek ihtiyaçlarını gidermek amacıyla her türlü teşebbüste bulunabilmektedir. Kanun’da belediyelerin şirket kurmaları yasaklanmadığı gibi açıkça yetki de verilmemiştir. Ancak belediyeler her türlü teşebbüste bulunma ibaresinin içerisinde şirket kurma yetkisinin de var olduğunu kabul ederek şirket kurmuşlardır. 5393 sayılı Kanun’a göre belediyelerin belediye şirketi kurabilmeleri için öncesinde yerine getirmesi gereken belirli bir yükümlülüğü ve sorumluluğu yoktur. **Malbeği**, s. 42.

⁵⁷ 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu m. 19/1 hükmü şu şekildedir: “Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsünü icra ederler.” Dolayısıyla eski Kanun döneminde belediyelerin şirket kurabilmesi için herhangi bir makamın onayı aranmazdı. **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 51. 1580 sayılı Belediye Kanunu m. 19/1 hükmünün 1990 tarihli değişik hükmüne göre belediyeler iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarının temini , icara verilmesi veya imtiyazının devri hususunda İçişleri Bakanlığı’nın onayı aranırdı.

tabi olmayan belediye şirketlerinin sayısı zaman içerisinde artış göstermiştir. Kontrolsüz ve denetimsiz bir şekilde kurulan şirketlerin sayısının artmasından dolayı, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un m. 26/4 hükmü gereğince belediye şirketlerinin kuruluşu Cumhurbaşkanı'nın iznine tabi kılınmıştır⁵⁸. 4046 sayılı Kanun hükmünde düzenlenen belediye şirketlerinin kuruluşunda Cumhurbaşkanının izninin aranmasının, Belediyeler Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında kurulan belediye şirketlerini kapsayıp kapsamayacağı noktasında açık bir düzenleme yoktur.

Öğretide ileri sürülen bir görüşe göre, belediye şirketleri arasında ikili bir ayrım vardır⁵⁹. Bunlar; belediyelerin Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu'na uygun olarak kendilerine verilen hizmet ve görevlerinde faaliyette bulunmak amacıyla kurulan şirketler ve 4046 sayılı Kanun gereği ticari işletme işletmek için kurulan şirketlerdir⁶⁰. Belediyelerin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında kurulan şirketler sadece belediye meclisinin kararı ile kurulabilirken, ticari amaçlı faaliyette bulunmak için kurulan şirketler 4046 sayılı Kanun'da belirtilen usule tabi olarak belediye meclisinin alacağı karar ve Cumhurbaşkanı'nın izni ile kurulur⁶¹.

Öğretide ileri sürülen diğer bir görüşe göre ise, Belediye Kanunu ile 4046 sayılı Kanun arasında öncelik sonralık ilişkisi vardır⁶². Belediye Kanunu sonraki tarihli kanun olduğundan 4046 sayılı Kanun'da bahsedilen Cumhurbaşkanı izni, belediye şirketleri bakımından aranmamalıdır. Ancak 4046 sayılı Kanun önceki Kanun olduğu ve açıkça Cumhurbaşkanı izninden bahsedildiği için Belediye Kanunu'nda ayrıca düzenleme ihtiyacının kalmadığı da ulaşılabilecek sonuçlardandır.

⁵⁸ **Bozlağan**, s. 6; **Karanfiloğlu**, s. 45; **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 97, 98; **Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş**, s. 156.

⁵⁹ **Malbeği**, s. 43.

⁶⁰ **Malbeği**, s. 43; **Erol**, s. 11.

⁶¹ **Erol**, s. 11. Yıldız ise 4046 sayılı Kanun'da belediyelerin %50'den az sermaye ortağı olduğu şirketlere katılımını düzenlediğini ve bunlarda onayın alınması gerektiğini; belediyenin %50 ve üzeri ortaklıklarında 5216 sayılı Kanun hükümleri gereği onayın gerekmediğini ileri sürmektedir. **Yıldız**, s. 326.

⁶² **Yasin**, Melikşah, Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi, İstanbul 2017, s. 211.

Danıştay, belediyelerin şirket kurmasında ve kurulmuş şirketlere sermaye katılımı yoluyla ortak olmasında Cumhurbaşkanı'nın izninin aranması gerektiğini kabul etmektedir⁶³.

Kanaatimizce, belediye şirketlerinin kurulmasının Cumhurbaşkanı'nın iznine tabi kılınması, belediye şirketleri üzerindeki vesayet denetimini gösterir. Her ne kadar idari vesayet, şirketin tüm faaliyetleri bakımından olmayıp sadece kuruluş aşamasında olsa da belediyelerin serbestçe belediye şirketi kurabilmeleri engellendiği için idari vesayet oluşturur. Belediye şirketleri, belediyelerden ayrı bir özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olduğundan bu şekilde bir vesayet denetimi kapsamına alınması isabetli olmaz. Belediye şirketlerinin kurulmasında ya da bu şirketlere ortak olunmasında Cumhurbaşkanı'nın izninin aranması; belediye şirketlerini, Cumhurbaşkanının izin vereceği faaliyet alanları ile kısıtlar. Bundan dolayı belediyeler kısıtlamaya tabi olmamak amacıyla belediye şirketlerine alternatif başka yöntemlere başvurabilir. Belediyelerin hibe, sermaye artırımını ya da belediye şirketlerine şirket kurdurulması⁶⁴ bu yöntemlere örnek olarak verilebilir⁶⁵. İçişleri Bakanlığı 2008/31 sayılı Genelge ile kayıt dışı şirketleşmenin yaygınlaşmaması için belediye şirketleri tarafından kurulan bu tür şirketlerin de Bakanlar Kurulu (Cumhurbaşkanı) iznine tabi olduğunu düzenlemiştir⁶⁶.

⁶³ Danıştay, 05.03.2010, 4976/1108. Sayıştay'ın 05.11.2013'te verdiği karara göre "Her ne kadar Denetçi sorgusunda anılan Kanun hükmünden hareketle belediyelerin hali hazırda ortak oldukları şirketlerde sermaye artırımına gitmelerinin de Bakanlar Kurulu izni ne tabi olduğu iddia edilmekte ise de, söz konusu Kanun hükmünde sadece belediyelerce mevcut veya kurulacak bir şirkete sermaye katılımı suretiyle bir sermaye ortaklığının kuruluşu aşamasında Bakanlar Kurulu izni getirilmektedir. Nitekim, İçişleri Bakanlığı'nca yayımlanan 07.02.2007 tarih ve 2007/18 sayılı Genelge ile 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26'ncı maddesi dayanarak gösterilerek sermaye artışlarının da Bakanlar Kurulu iznine tabi olduğunu belirtmiş, ancak konunun idari dava konusu olması üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 29.11.2007 gün ve YD. İtiraz No:2007/881 sayılı kararında; 4046 sayılı Yasa'nın 26'ncı maddesi ile merkezi idareye tanınan izin yetkisinin sadece şirketin kurulması veya sermayenin konulması aşamasıyla sınırlı olduğu, daha sonra piyasa koşullarında ve Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan şirketlerin sermaye artırımına karar vermeleri halinde Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerekmediği hüküm altına alınmıştır. ". **S6D.**, 05.11.2013, 153/32.

⁶⁴ **Yıldız**, s. 329. Örnek olarak Bursa Kültür Anonim Şirketi verilebilir. Bu şirketin ortakları BESAŞ, BİNTED, Burfaş, Burkent ve Burulaş'tır. Şirketin ortaklarının tamamının ya Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulan ya da ortak olunan şirketler olduğu görülmektedir. **Güneş**, Vuslat, Türkiye'de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Açısından Değerlendirilmesi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 2014, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s. 101; **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 57.

⁶⁵ **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 57.

⁶⁶ Genelgenin 5. fıkrası "Belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketleri sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde Bakanlığımız yoluyla Bakanlar Kurulundan izin alınması gerekmektedir. Bakanlar Kurulundan izin alınması için yapılacak taleplerde gönderilecek belgeler ekte belirtilmiştir."

Kanunda bu yönde bir yükümlülük öngörülmediği için Genelge, Danıştay 8. Dairesi tarafından iptal edilmiştir⁶⁷. Sonuç olarak, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında kurulan şirketler Cumhurbaşkanının iznine tabi değilken; diğer alanlarda faaliyette bulunan belediye şirketleri izin kapsamındadır.

E. 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu

Şehir içinde doğalgaz dağıtımını gerçekleştiren şirketlerin belediyeler veya belediye şirketleri ile ilişkisini düzenleyen kanun, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'dur⁶⁸. Şehir içinde doğalgaz dağıtımını gerçekleştiren şirketler, belediye veya belediye şirketlerini sermaye koyma şartı aranmaksızın yüzde on oranında dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek ile yükümlüdür (m. 4)⁶⁹. Kanun, belediyelerin ve belediye şirketlerinin davet edilmesini belirtmekle beraber davetin kabul edilmesine yönelik bir zorunluluk öngörmemiştir.

Kanun içerisinde belediye şirketlerine yönelik başkaca hükümler bulunmakla beraber çalışmamızın esas noktasını oluşturmadığından incelenmemiştir.

§3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞ NEDENLERİ İLE FAALİYET ALANLARI

I. Kuruluş Amaçları

A. Sunulan Kamu Hizmetlerini Çeşitlendirmek

Belediye şirketlerinin kurulma nedenleri çok çeşitlidir. Bu nedenlerin her birine bu çalışmada yer verilmesi mümkün olmadığından belediyelerin çoğunluğunda ortak olan ve önemli sayılan nedenlerden bahsedilmekle yetinilecektir⁷⁰.

şeklindedir. İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan 2008/31 sayılı Genelge'de o dönemde Bakanlar Kurulu mevcut olduğu için şirketlerin kuruluşuna izin verecek olan kurum Bakanlar Kurulu olarak düzenlenmiştir. O dönemdeki yetkiler Cumhurbaşkanına verildiğinden Bakanlar Kurulu ifadesi yerine çalışmamızda Cumhurbaşkanı ifadesi kullanılmıştır.

⁶⁷ “Yukarıda da belirtildiği gibi 4046 sayılı Yasa'nın 26.maddesi ile merkezi idareye tanınan izin yetkisi sadece şirketin kurulması veya sermayenin konulması aşamasıyla sınırlıdır. Dolayısıyla daha sonra piyasa koşullarında ve Ticaret Yasası hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan şirketlerin, bedelsiz şirket ediniöi için İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan izin almaları gerekmektedir.”. **D8D.**, 4976/1108.

⁶⁸ RG., 02.05.2001, 24390.

⁶⁹ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 53; Özçelik, s. 117.

⁷⁰ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 37.

Belediyeler tarafından yerine getirilen hizmetlerin sayısı ve çeşidi belirli faktörlere bağlı olarak artar. Belediyelerin sorumlu oldukları bölgelerde yaşayan vatandaşların sayısının her geçen gün artması⁷¹, siyasi partiler tarafından seçim dönemlerinde kamu hizmetlerinin çeşidinin ve kapsamının genişletileceğine dair çok sayıda vaatle bulunulması⁷², teknolojideki hızlı değişimler ve gelişimler gibi durumlar bu çeşitliliğin sebeplerindendir. Belediyelerin kamu hizmetlerindeki değişimlere uyum sağlayabilmesi her durumda kolay değildir. Belediyeler tarafından değişime uyum sağlanması, faaliyette bulunan kamu hizmetlerinin çeşitlendirilebilmesi ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için belediye şirketleri kurulmuş ya da belediyeler tarafından bir başka şirketin sermayesine ortak olunmuştur⁷³.

B. Belirli Hizmetlerin Uygun Fiyatlarla Teminini Sağlamak

Geleneksel kamu hizmeti niteliğindeki hizmetler, devlet tarafından vatandaşlara ücretsiz bir şekilde sunulur. 1980'li yıllarda sisteme getirilen eleştiriler neticesinde kamu hizmetlerinin tüm vatandaşlardan alınan vergilerle karşılanmasından ziyade kullanılan ödesin anlayışı kabul edilmiştir⁷⁴.

Belediye şirketleri açısından da yerine getirilen kamu hizmetlerinin finansmanı önceden tüm vatandaşlardan alınan vergi ile sağlanırken; 1980'li yıllardan sonra kullanılanlardan alınan belirli bedeller ile hizmetlerin masrafları karşılanmıştır⁷⁵. Ancak çoğu durumda belirlenen bedel, piyasa şartlarına göre daha uygun bir bedeldir. Bu sebeple belediye şirketlerinin kuruluş amaçlarından birisi, belediye sınırları içerisinde yer alan vatandaşlara devletin ya da devlet kuruluşlarının üstlenmediği temel ihtiyaç

⁷¹ Demir, s. 9; Demirtaş, s. 4; Özçelik, s. 112.

⁷² Demir, s. 9. Belediye şirketleri ayrıca siyasi partiler tarafından reklam amacıyla ve seçmenlerden oy toplama amacıyla da kullanılır. Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 158.

⁷³ Demirtaş, s. 3.

⁷⁴ Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 146.

⁷⁵ Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 146.

maddelerinin uygun fiyat ve kalite karşılığında sağlanmasıdır⁷⁶. Bu sayede belediye şirketlerinin gerçekleştirdiği ekonomik girdiler ile piyasa da şekillendirilir⁷⁷.

Belediye şirketleri ile vatandaşların sosyo-ekonomik durumunun üst seviyelere çıkarılması hedeflenir⁷⁸. Bu kapsamda belediye şirketleri tarafından vatandaşlara ekmek, un, kömür, kreş, düğün salonu, içme suyu gibi çeşitli ihtiyaçlar daha etkin ve ucuz şekilde hizmetlerine sunulur⁷⁹. İstanbul'da restoran hizmetini uygun fiyatlarla vatandaşların hizmetine sunan Beltur şirketinin faaliyetleri bu kapsamdadır⁸⁰.

Uygulamada belediye şirketlerinin kurulma amaçlarından uzaklaştığı örnekler de vardır. Rekabet Kurulu, Belko Ankara Kömür ve Asfalt İşletmeleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.'nin tekelleşme ve fiyatların yüksek belirlenmesi gerekçeleri ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a⁸¹ aykırı davrandığına karar vermiştir⁸². Kararda, Belko'nun Ankara'da kalitesiz kömür kullanımının önüne geçebilmek amacıyla kurulduğu, kömür satımında tekel hakkına sahip olduğu, ancak Belko tarafından bu tekel hakkının aşırı yüksek fiyat uygulaması yoluyla kötüye kullanıldığı tespit edilmiştir⁸³. Rekabet Kurulu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketlerinden Hamidiye Kaynak Suları Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye yönelik de benzer hukuka aykırılıkları raporlaştırmıştır⁸⁴.

⁷⁶ **Demirkaya**, s. 434; **Berk**, s. 56. İstanbul Büyükşehir Belediye'sine bağlı olarak kurulan İSTON AŞ. ve İSFALT AŞ. daha önce dışarıdan alınan hizmet ve ürünlerde kalite sağlanamaması üzerine üretimde ve kalitede istikrar sağlamak adına kurulan belediye şirketleridir. Bkz. **Özcelik**, s. 127; **Demirtaş**, s. 5. Merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken belirli hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesiyle merkezi idarelerin harcayacağı bütçeden tasarruf edilmekte ve merkezi yönetimin diğer hizmetlere odaklanması sağlanmaktadır. **Demir**, s. 20.

⁷⁷ **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 45. Belediye hizmetlerinin özelleştirilerek belediye şirketlerine gördürülmesi enflasyon ile mücadelede de etkilidir. **Demir**, s. 7.

⁷⁸ **Demirtaş**, s. 3.

⁷⁹ **Demirkaya**, s. 434; **Berk**, s. 56; **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 36.

⁸⁰ İstanbul'da Halk Ekmek Şirketi ve restoran alanında faaliyette bulunan Beltur, üreticilerin tepkisini yoğun olarak çekerken halk tarafından tercih edilmektedir. **Demirkaya**, s. 434. Belediye şirketlerinin bazılarında kâr amacı güdülmendiğinden belediye şirketlerinin faaliyetlerinin devamı belde halkı tarafından talep edilmektedir. **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 37.

⁸¹ RG., 07.12.1994, 22140.

⁸² **Dosya Sayısı**: D1/1/H.U.-99/1, **Karar Sayısı**: 01-17/150-39, **Karar Tarihi**: 06.04.2001.

⁸³ **Malbeği**, s. 52.

⁸⁴ **Dosya Sayısı**: 2008-3-50, **Karar Sayısı**: 08-34/451-158, **Karar Tarihi**: 20.05.2008. Ayrıca 2008-2009 yılları arasında belediyelerde gerçekleştirilen ihalelere yönelik gerçekleştirilen detaylı bir araştırmaya göre toplam ihale bedellerinin tüm belediyelerde yüzde yirmi beşi, İstanbul ve Ankara gibi bazı büyükşehirlerde ise yaklaşık yüzde ellisi belediye şirketlerine verilmiştir. Bu ihalelerde ortalama olarak belediye şirketleri yüzde yetmişinde ihaleye tek katılmışlardır. Ancak rekabet koşullarını ihlal eden ve ihaleyi alan belediye şirketlerinin ortalama yüzde altmış dördü ihale neticesinde zarar etmiş ve belediyeye yük getirmiştir. **İlhan**, İlhami, Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma, Sayıştay Dergisi, S. 88, 2013, s. 23.

Belediye şirketlerinin piyasa şartlarına göre hareket etmesi ve piyasa şartlarının esnekliğinden yararlanması için piyasa şartlarının çok altında ya da çok üstünde bir hizmet bedeli belirlememesi gerekir⁸⁵. Bu ise ancak belediye şirketlerinin yönetiminde belediyelerden bağımsız bir uzman kadrosu görevlendirilmesi, belediye şirketlerinin hesap verilebilir bir şekilde denetlenmesi ve belirli periyotlarda yönetici kadrosunun değiştirilmesini sağlayan sistemin kurulmasıyla mümkündür⁸⁶.

C. Bürokrasinin Ağır İşleyişinden Kurtulmak

Belediye şirketlerinin kurulma amaçlarından birisi de sağlanan kamu hizmeti ya da sınıai ve ticari hizmetin, bürokrasinin ağır işleyişinden kurtulması ve hızlı bir şekilde vatandaşların kullanımına sunulmasının istenmesidir⁸⁷.

Kamu hizmetleri, merkezi yönetimin denetimi altında işleyen ağır bürokratik işlemler neticesinde geç yerine getirilme tehlikesi ile her zaman karşı karşıyadır⁸⁸. Belediyeler tarafından yeni düzene uyum sağlayabilmek ve dönemin gerisinde kalmamak adına uygulanan çözüm yöntemlerinden birisi ise belediye şirketleridir⁸⁹. Belediyeler, belediye şirketleriyle mahalli müşterek ihtiyaçlara hızlı cevap verebilme ve aksiyon alabilme imkanına sahip olurlar⁹⁰. Belediye şirketlerinin faaliyetlerine kamu hukuku kurallarına göre daha esnek özel hukuk hükümlerinin uygulanması da bu amacı sağlar⁹¹.

⁸⁵ **Bilbil**, Ebru Tekin, Yerel Yönetimlerde Şirketleşmenin Siyaseti: İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri, İdealkent Dergisi, C. 11, S. Kentleşme ve Ekonomi Özel Sayısı, 2020, s. 1116; **Gökbayrak**, s. 63; **Demirkaya**, s. 425; **İlhan**, s. 24.

⁸⁶ **Bilbil**, s. 1116.

⁸⁷ **Demir**, s. 18; **Özdemir**, s. 477; **Özçelik**, s. 112; **Bozlağan**, s. 7.

⁸⁸ Belediye şirketleri yerel hizmetlerin yerine getirilmesini sağlar. Yerel hizmetler ise kısaca hizmetten yararlanacak kişilerin günlük ihtiyaçları ile ilgili bir kavramdır. Bu sebeple günlük ihtiyaca yönelik hizmetlerin acil ve hızlı bir şekilde yerine getirilmesi gerekir. Bu ise hızlı karar alabilen mekanizmalar ile mümkün olmaktadır. Belediye şirketlerinin bürokrasiye tabi olması yerel hizmetlerin acil ve hızlı bir şekilde yerine getirilmesi önünde engel oluşturur. **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 46; **Demir**, s. 8; **Bozlağan**, s. 7.

⁸⁹ **Demirtaş**, s. 4.

⁹⁰ **Berk**, s. 56.

⁹¹ “Belediye personeli ve birimleri tarafından üretilen mal ve hizmetlerin belediye şirketleri marifetiyle üretilmesini sağlanarak, hukuk alanının ve üretim yerlerinin özel hukuk alanına kaydırılmasıdır. Bu sayede, istihdam, tedarik, finansman, yönetim, denetim gibi konularda mevzuat sınırlamalarından kurtulma amaçlanmaktadır.”. **Özçelik**, s. 127.

D. Belediyeye Yeni Gelir Kaynağı Oluşturmak

Belediye şirketleri sadece kamu hizmetini yerine getirme değil belediyeye yeni bir gelir kaynağı sağlamak amacıyla da kurulur⁹². Belediyeler, merkezi idareden belirli kriterlere göre ödenek alır. Ancak merkezi idare ile yerel yönetim arasındaki ilişkiyi belirleyen en önemli etkenlerden birisi de siyasettir⁹³. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin siyasi görüşlerinde farklılık söz konusu olduğunda, belediye şirketlerine ödenen ödenek azaltılarak bir nevi cezalandırma aracı olarak kullanılabilir⁹⁴. Merkezi idareden gelecek olan ödeneğe bağlı kalmak istemeyen ve kendisini garantiye almak isteyen belediyeler, kendilerine yeni gelir kaynağı oluşturmaya veya var olan giderlerini azaltmaya çalışırlar⁹⁵. Bu nedenle; otoparklar, oteller, maden suyu tesisleri, iş hanları, soğuk hava depoları gibi çok çeşitli alanlarda faaliyette bulunabilirler⁹⁶.

Belediyelerin borçlanmaları da kamunun genel menfaati düşünülerek kısıtlanmıştır. Belediyeler ise bu kısıtlamayı belediye şirketleri ile aşmaya çalışırlar⁹⁷. Belediye şirketleri, gelir kaynaklarını artırmak ve ekonomisini güçlendirmek isterler. Bu güçlendirme yollarından birisi ise kredi sistemidir. Belediyelerin hangi bankalarla çalışabilecekleri kanuni düzenlemeler ile belirlenmiş⁹⁸ ve sadece kamu bankaları ile belirli şartlar altında kredi sözleşmesi imzalayabilmeleri öngörülmüştür. Özel bankalar ise kredi kullanırılması ve şartları bakımından kamu bankalarına göre çok daha avantajlı bir konuma sahiptir. Belediyeler kredi alma sıkıntısını aşabilmek adına özel bankalarla kredi sözleşmesi imzalayabilen belediye şirketleri kurmayı tercih edebilirler⁹⁹.

Belediye şirketlerinin tamamının kendisinden beklenen gelir getirme hedefini gerçekleştirdiği söylenemez¹⁰⁰. Bazı belediye şirketleri belediyeye gelir sağlama

⁹² Berk, s. 56; Demir, s. 10; Özdemir, s. 477; İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 47; Sevgili Gençay, s. 170; Bozlağan, s. 8; Erol, s. 8.

⁹³ Demir, s. 7; Bozlağan, s. 8.

⁹⁴ Gökdemir, s. 64.

⁹⁵ Gökdemir, s. 64.

⁹⁶ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 36; Gökdemir, s. 64; Berk, s. 56; Bozlağan, s. 8.

⁹⁷ “Bunun yanında belediye idaresinin kendi şirketlerinden borçlanmasına bile rastlanmaktadır. Bu konuda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin belediye projelerinin gerçekleştirilebilmesi için şirketi olan İGDAŞ'tan 2017 yılı içinde 1 milyar TL borç alması örnek verilebilir.”. Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 163; Bozlağan, s. 9.

⁹⁸ Berk, s. 56; Demirtaş, s. 9; Bozlağan, s. 9.

⁹⁹ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 36; Bozlağan, s. 9.

¹⁰⁰ Özdemir, s. 478.

hedefini gerçekleştirirken, bir kısmı ise belediyenin zarara uğramasına yol açabilirler¹⁰¹. Belediye şirketlerinin serbest piyasa ile mücadele edebilmesi ve zarar etmemesi için belirli tedbirleri alması gerekir. Örneğin Almanya’da Mainz, Wiesbaden ve Darmstadt belediyeleri birleşerek büyük bir enerji şirketi kurmuş ve uluslararası enerji şirketleri ile rekabet edebilir hale gelmiştir¹⁰². Avusturya’da ise Graz, Linz, Salzbur ve Innsbruck belediyeleri joint venture türü ortaklık kurmuş¹⁰³ ve serbest piyasa ile mücadele ederek temel kamu hizmetlerini üretmiş ve vatandaşlarına sunmuştur¹⁰⁴. Almanya ve Avusturya örneklerinde görüldüğü üzere belediye şirketlerinin serbest piyasa karşısında mücadele edebilmek amacıyla birleşmeleri, bu tedbir örneklerindendir¹⁰⁵.

E. Bölgesel Kalkınma Hedefini Gerçekleştirmek

1980’li yıllarda etkisini gösteren liberalleşme ile birlikte devletler tarafından ülkelerin her bir bölgesinin kalkınması hedefi son bulmuştur. Devletler üretim ve hizmet aşamasında biraz daha geri planda kalmayı tercih etmişler ve yerel kalkınmayı özel sektöre devretmişlerdir. Özel sektör ise ekonomik açıdan kârlı olmayan yerel bölgelerde kalkınma çalışmalarını askıya almıştır¹⁰⁶.

Belediye şirketleri ile bölgesel kalkınmanın sağlanması da hedeflenir¹⁰⁷. Büyükşehir belediyelerinin ekonomik ve nüfus anlamında genişlemesi yerel bölgelerde

¹⁰¹ İlhan, s. 23; Küçük, s. 44; İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 55; Kendirli, Selçuk/ Başaran, M. Şakir/ Turan, Hakan, Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış Denetimi, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 16, S. 1, 2014, s. 31. Öğretide, belediye şirketleri bir bardağın boş ve dolu kısmı örneği üzerinden anlatılmaktadır. Belediye şirketlerinin bazıları belediyelere zarar ettirmektedirken bazıları ya kamusal ihtiyacı gidermekte ya da belediyelere bir gelir sağlamaktadır. Kamusal ihtiyaçları gideren belediye şirketleri bardağın dolu kısmını oluştururken; belediyelerin zarar etmesine neden olan şirketler bardağın boş kısmını oluşturur. Bu sebeple tüm belediye şirketleri için ortak bir tek kanaatte bulunamayacağını bunun yerine zarar eden ve kamusal ihtiyacın yerine getirilmesinde önemli bir konuma sahip olmayan belediye şirketleri ile gelir getiren diğer şirketlerin ayrıştırılması ve ona göre belirli önlemlerin alınması gerekmektedir. Özdemir, s. 480.

¹⁰² <https://www.wiesbaden.de/tr/stadtlexikon/stadtlexikon-a-z/kraftwerke-mainz-wiesbaden-ag-kmw> (Erişim Tarihi, 09.07.2025).

¹⁰³ E-VO eMobility GmbH bu kapsamda örnek olarak verilebilir. Bu şirketin iştirakçileri arasında Energia Graz, Energie Steiermark, EVN, illwerke vkw, Innsbrucker Kommunalbetriebe AG, Kelag und Linz AG’dir. <https://e-vo.at/ueber-uns> (Erişim Tarihi: 09.07.2025)

¹⁰⁴ Demirkaya, s. 425.

¹⁰⁵ Ayrıca Avusturya’daki belediyelerin gelişen ve değişen kamu hizmetlerine mevcut imkanları ile sağlaması zor olduğundan CommunalAudit şeklinde ortak denetim tedbirleri de uygulanır. Quendler, Erika, CommunalAudit, a guide for municipalities in Austria to foster inclusive and sustainable development, Studies in Agricultural Economics 120, 2018, s. 17, 24.

¹⁰⁶ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 47; Bozlağan, s. 7, 8.

¹⁰⁷ Bozlağan, s. 7,8.

yaşayan vatandaşların büyükşehirlere göç etmesine neden olur. Belediyeler göçü engellemek ve yerel halka istihdam yaratabilmek amacıyla yerel kalkınma projelerini destekleyebilirler¹⁰⁸. Bunu sağlayan en önemli kurum ise belediye şirketleridir. Bu kapsamda kurulan belediye şirketlerinin faaliyet alanlarına örnek olarak halı, dokuma, konfeksiyon, kaplıca vs. verilebilir¹⁰⁹. Örneğin, Afyonkarahisar'ın bir ilçesi olan Bolvadin Belediyesi'nin tek belediye şirketi konumunda bulunan Bolgiysan Yatırım Anonim Şirketi'nin faaliyet alanları arasında kaplıca, kentsel dönüşüm, park- kafe, tarım, şehirlerarası terminal, düğün salonu ve güneş enerjisi bulunmaktadır¹¹⁰.

F. İhalelere Belediye Şirketleri Aracılığıyla Katılmak

Belediyeler, belediye şirketlerinin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduklarından şirketlerin elde edeceği kâr da zarar da belediye bütçesini doğrudan etkilemektedir¹¹¹.

Belediye ile belediye şirketleri arasındaki mâli ilişkiyi gösteren durumlardan birisi belediye şirketlerinin ihaleye katılabilmesidir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu¹¹² ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda¹¹³ belediye şirketlerinin belediyelerin gerçekleştirmiş olduğu ihalelere katılması yasaklanmıştı. Bu yasaklamanın temel amacı, belediyelerde yaşanacak usulsüzlüklerin önüne geçilmek istenmesiydi. Ancak Kamu İhale Kanunu ile belediye şirketlerinin belediyelerin açmış olduğu ihalelere katılabilmesine imkân tanınmış ve kurulan belediye şirketi sayısı artmıştır¹¹⁴. Her ne kadar belediyeler tarafından belediye şirketlerinin kâr ve zarar durumları şeffaf bir biçimde kamuoyuna sunulmasa da gerçekleştirilen bir araştırmada, on dört büyükşehir belediyesinin gerçekleştirdiği ihalelerde belediye şirketlerinin, yüzde yetmiş oranında tek teklif veren ya da tek istekli olarak ihaleyi kazandığı tespit edilmiştir. Bu şirketlerinse yaklaşık yüzde altmış dördü belediyeleri zarara uğratmıştır. Uygulamada belediyelerin

¹⁰⁸ Berk, s. 56; İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 36. Özelleştirmenin yerelleşmeyi engellemediğine yönelik görüşler için bkz. Demir, s. 15, 16; Bozdoğan, s. 8.

¹⁰⁹ <http://bolgiysan.com.tr/> (Erişim Tarihi: 17.02.2025). Aynı yönde Konya Büyükşehir Belediyesi'nin şirketlerinden olan KONBELTAŞ da örnek olarak verilebilir. KONBELTAŞ'ın faaliyet alanları arasında yeme-içme, otopark, konaklama-otel, atık yağ, organizasyon, konya kart vs. yer almaktadır.

¹¹⁰ <http://bolgiysan.com.tr/> (Erişim Tarihi: 17.02.2025).

¹¹¹ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 55.

¹¹² RG., 22.01.2002, 24628.

¹¹³ RG., 10.09.1983, 18161.

¹¹⁴ Bilbil, s. 1103; Kendirli/ Başaran/ Turan s. 31.

ihale yolu ile özel şirketlere göre belediye şirketlerinden daha pahalıya mal veya hizmet aldığı örneklere de rastlanır¹¹⁵.

G. Belediye Şirketlerinde Nitelikli Eleman İstihdam Etmek

Belediye şirketleri, nitelikli personel istihdam edebilmesi amacıyla da kurulabilir¹¹⁶. Belediyelerde çalışan personelin hukuki statüsü kanunlarla belirlenmiş olduğundan gerek kadroya girebilmeleri, gerekse de alacakları ücretler belirli sınırlamalara tabidir. Bu sebeple özel sektörde çok daha fazla ücretlerle çalışabilecek nitelikli işçiler ücret düşüklüğünden dolayı belediyelerde çalışmayı tercih etmezler¹¹⁷. Belediye şirketleri özel hukuk tüzel kişisi olduğundan ve belediyelerin tabi olduğu ücret sınırlamalarına tabi olmadığından; kendi bünyelerinde yer alan nitelikli elemanlarını belediye şirketlerine yönetici olarak atayarak ek gelir imkânı sağlamayı da hedefleyebilirler. Bu uygulama ile belediye şirketlerinde daha kalifiyeli insanların çalışması sağlanır. Ancak belediye şirketlerinde sadece nitelikli işçi değil, siyasi saiklerle niteliksiz işçi istihdamı da gerçekleştirilebilir.

H. Merkezi İdarenin Vesayet Denetiminden Kurtulmak

Vesayet denetimi; merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde sunulan mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülebilmesi, toplum faydasının gözetilebilmesi ve yerel ihtiyaçların gereği gibi tedarik edilebilmesi amacıyla kullanılan istisnai bir yetkidir¹¹⁸. Devlet Planlama Teşkilatı'nın raporunda

¹¹⁵ İlhan, s. 18.

¹¹⁶ Berk, s. 56; Özdemir, s. 477; Özçelik, s. 112; Bozlağan, s. 8; Erol, s. 8.

¹¹⁷ Bozlağan, s. 8; “Kaliteli elemanların kamu sektöründe istihdam edilmesi için gerekli olanakları sunamayan mevzuat hükümleri nedeniyle, branşlarında yetişmiş kişiler daha iyi iş olanakları sağlayan özel sektör kuruluşlarına yönelmektedir. Uygulamada ortaya çıkan bu olumsuz durum, belediyelerin iyi bir bürokratik kadro oluşturmaya engel olmaktadır.”. İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 47.

¹¹⁸ “Anayasa’nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. İdari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet yetkisi mutlak bir kullanım zorunluluğunu da içermez. Anayasa’da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir.”. AYM., 14.11.2019, 90/85. Benzer tanımlar için bkz. Yıldırım, Turan/ Yasin, Melikşah/ Kaman, Nur/ Özdemir, H. Eyüp/ Üstün, Gül/ Çakır, Hüseyin Melih/ Okay, Tekinsoy Özge, İdare Hukuku, (Editör: Yıldırım Turan), 8. B., İstanbul 2020, s. 28. Diğer tanımlar için bkz. Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, 11.

belediyelerin merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olmayan şirketleri kullanma amacı, “Yerel yönetimlerde şirketleşme eğiliminin nedenlerine bakıldığında; bunların piyasa sisteminin serbestliklerinden yararlanma ve kamu denetiminden uzaklaşma güdüsü ile doğduğu görülmektedir. Bu araç hizmetleri özelleştirmeyi sağlamakta, ama bu sonuç, bu hizmetleri doğrudan devir almak isteyen özel sektör tarafından tatmin edici bulunmamaktadır. Şirket kurma gerekçeleri genel olarak şunlardır: [...] 4) Merkezi vesayet denetiminden kurtulmak ...” şeklinde ifade edilmişti¹¹⁹.

Belediyeler, idari vesayet altında olup merkezi yönetim tarafından sıkı bir şekilde denetlenir. Belediye şirketlerininse, özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olduğundan belediyelerden ayrı bir tüzel kişilikleri bulunur. Bu sebeple merkezi idarenin vesayet denetimine tabi değildir¹²⁰. İdari vesayet altında olmayan belediye şirketleri ise faaliyetlerinde belediyelere göre daha serbest hareket edebilme imkânına sahiptirler. Ancak bu durumun kötüye kullanılmaması için 6085 sayılı Sayıştay Kanunu¹²¹ m. 4 hükmü ile belediye şirketleri, Sayıştay denetimine tabi kılınmıştır.

II. Faaliyet Alanları

A. Kamu Hizmeti ve Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramları

Belediye şirketleri; Belediye Kanunu’nun m. 70 ve Büyükşehir Belediye Kanunu’nun m. 26 hükümleri gereği sadece belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin görev ve hizmet alanlarında faaliyette bulunmak amacıyla kurulabilir¹²². Belediyelerin görev ve sorumlulukları, Anayasa’nın m. 127 hükmünde düzenlenmiştir. Düzenleme, “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 tüzel kişileridir.” şeklindedir.

Baskı, Ankara 2023, s. 134; **Akyılmaz**, Bahtiyar/ **Sezginer**, Murat/ **Kaya**, Cemil, Türk İdare Hukuku, 17. B., Ankara 2023, s. 217; **Gözler/ Kaplan**, s. 82; **Ulusoy**, s. 160.

¹¹⁹ **Devlet Planlama Teşkilatı**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001, s. 88.

¹²⁰ **Kendirli/ Başaran/ Turan**, s. 30.

¹²¹ RG., 19.12.2010, 27790.

¹²² Belediye şirketlerinin faaliyet alanının belediye veya büyükşehir belediyesinin görev ve hizmetleri ile kısıtlanması kontrolsüz şirketleşmeyi önler. **Yaprak**, Nurhan, Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, (Yayınlanmış Doktora Tezi), İstanbul 2019, s. 97.

Belediye şirketlerinin faaliyet alanlarının belirlenebilmesi için kamu hizmeti ve mahalli müşterek ihtiyaç kavramları açıklanmalıdır.

1. Kamu Hizmeti

Kamu hizmetlerinin gerekliliği çok eskilere dayanır. İnsanların toplu halde yaşamaya başladıkları ilk andan itibaren kamu hizmetleri vardır. Devleti oluşturan toplumun mevcut ihtiyaçlarının sağlanması, devletin oluşumundaki temel amaçlardandır. Bu temel amaç, tarihsel süreç içerisinde önemini korumuştur. Günümüzde devletlerin asli görevi, toplumun ihtiyaçlarına çözümler sunmaktır. Dönem şartlarının değişmesine bağlı olarak gerek toplumun ihtiyaçları gerekse de devletin toplumun ihtiyacını çözüm şekli ve usulü değişmektedir.

İdare hukukunun temel kavramlarından biri olan kamu hizmetinin tanımının tam olarak yapılabilmesi mümkün gözükmemektedir¹²³. Kamu hizmeti kavramının; idari sözleşme, kamu malı, kamu görevlisi, kamulaştırma gibi idare hukukunun diğer bazı başlıca kavramların tanımlanmasında kullanılması¹²⁴, hukuki boyutu yanında iktisadi, siyasi, sosyolojik ve psikolojik boyutunun olması¹²⁵ ve sürekli değişen yapısı ve kapsamı bu zorluğun nedenleri arasında sayılabilir¹²⁶. Fransızca’da “service public” olarak geçen ifade hem kamu hizmetini hem de idari teşkilatı karşılarken, ülkemizde sadece kamu hizmetini ifade etmek için kullanılmaktadır. Türk hukukundaki tanım, idari

¹²³ Farklı kamu hizmeti tanımları hakkında bkz. **Evren**, Çınar Can, Bir Danıştay Kararı Üzerine Kamu Hizmetinde Bedel Sorunu, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 1-2, 2007, s. 681; **Derbil**, Süheyy, Kamu Hizmeti Nedir?, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, S. 3, 1950, s. 28; **Göküş**, Mehmet, Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması, Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C. 10, S. 20, 2010, s. 195; **Ulusoy**, s. 501; **Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya**, s. 587; **Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Okay**, s. 529; **Çağlayan**, s. 249; **Bektaş/ Olgun**, s. 226; **Çınar**, Sinan, Belediye İşçilerinin Hukuki Statüsüne Dair Sorunlar ve İstihdama Yansımaları, Memleket Siyaset Yönetim, C. 17, S. 38, 2022, s. 373; **Özer**, M. Akif, Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar, Emek ve Toplum, C. 8, S. 20, 2019, s. 10 vd.

¹²⁴ **Özer**, s. 12.

¹²⁵ **Ulusoy**, s. 501; **Yılmaz**, Dilşat, Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, 2008, S. 1-2, s. 1217.

¹²⁶ Kamu hizmeti kavramının idare hukukunun temel ve merkezi konumunda bulunması da tam bir tanımının yapılmasını zorlaştırmaktadır. **Yılmaz**, s. 1217.

teşkilat kısmını tam anlamıyla kapsamaz¹²⁷. Bu nedenle kamu hizmeti kavramı daha dar bir çerçevede ele alınmış ve tanımının yapılması zorlaşmıştır¹²⁸.

Anayasa Mahkemesi kamu hizmetini, toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler olarak tanımlarken¹²⁹; Danıştay ise toplumun geneline yönelik olan, sürekli ve zorunlu olarak devam eden, kanunla kurulan, idare tarafından ya da idarenin gözetimi altında yürütülen faaliyetler olarak tanımlamaktadır¹³⁰. Öğretide bazı yazarlar kamu hizmetini toplum nezdinde belirli bir öneme sahip ve toplumun genel bir kesimini ilgilendiren ortak ihtiyaçların giderilmesine yönelik kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel hukuk tüzel kişileri tarafından sürdürülen her türlü faaliyet olarak tanımlar¹³¹. Bu tanıma biz de katılıyoruz.

Kamu tüzel kişilerine kanun ile verilen bir görev ve hizmet, ilgili idarenin gözetimi ve denetimi altında özel hukuk tüzel kişilerin de yerine getirilebilir¹³².

¹²⁷ **Gülan**, s. 148. Aksi yöndeki görüş için bkz. “Anayasanın 128.maddesindeki “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin gen el idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” Kuralındaki kamu hizmeti “İş, uğraş” anlamında; 70.maddesindeki “her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.” Kuralındaki “kamu hizmeti” ise kamu kuruluşu anlamında kullanılmaktadır.” **Yıldırım**, Ramazan/ **Çınarlı**, Serkan, Türk İdare Hukuku Dersleri C. 2, Ankara 2019, s. 201; “Nitekim 1982 Anayasası’da kamu hizmeti kavramının her iki anlamda da kullanıldığını görmek mümkündür.” **Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Okay**, s. 530.

¹²⁸ Kamu hizmeti kavramı ikiye ayrılarak incelenmektedir. Buna göre teşkilatı, organizasyonu ve bir örgütü anlatmak için kullanılan ibare organik anlamda kamu hizmetini ifade ederken kamu yararına yönelik faaliyetler ise maddi anlamda kamu hizmeti olarak kabul edilir. **Gözler/ Kaplan**, s. 476; **Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Okay**, s. 530; **Çağlayan**, s. 249, 250.

¹²⁹ **AYM.**, 09.12.1994, E. 94/43, K.94/42-2.

¹³⁰ **DİD.**, 17.04.2000, 29/59.

¹³¹ “Ortak ve genel bir ihtiyaca cevap verenlerden hangilerinin toplum için önem kazanmış olduğunun tespiti kanun koyucuya ait olmalıdır.” **Gülan**, s. 148; **Denek**, Selçuk, Yeni Kamu Hizmeti Düşüncesi: Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 4, S. 1, 2019, s. 420; **Kurun**, İsmail, Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği, Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 8, S. 16, 2017, s. 88; **Özer**, s. 15; **Ulusoy**, s. 510; **Bektaş/ Olgun**, s. 227.

¹³² **Ulusoy**, s. 512. Milli ya da ulusal kamu hizmetlerinin kurulması bir nevi özel teşebbüs hürriyetine getirilen kısıtlamadır. Çünkü eğer yeni kurulacak olan kamu hizmeti kamu idaresinin tekeline bırakılmış ise bu alanda özel hukuk tüzel kişisi faaliyette bulunamaya çağrı için özel teşebbüs girişimi önünde bir engel hali olacaktır. Ayrıca bir kamu idaresinin tekeline bırakılmayacak olsa dahi kamu idaresi ile haksız rekabet ortamında mücadele edecek olan özel hukuk tüzel kişisinin dolaylı olarak özel teşebbüs girişim hakkı kısıtlanmış olacaktır. Türk hukukunda hak kısıtlamaları ise ancak kanun ile gerçekleştirileceğinden ulusal kamu hizmetleri de ancak kanunla kurulmalıdır. **Gözler/ Kaplan**, s. 495; **Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Okay**, s. 537; **Çağlayan**, s. 252; **Bağrıaçık**, Ahmet, Kamu Hizmetinin Uyarılma İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 26, S. 3, 2018, s. 161. Konu ile ilgili Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. “Ancak, bu hizmet ve faaliyetlerden kamu gücüne özgü olmayanlar ile özel yönetim biçimiyle gerçekleştirilmeye elverişli bulunanlar, tüm sorumluluk yine ilgili idare üzerinde kalmak

Kamusal hizmetlerin kontrolsüz bir şekilde özel hukuk tüzel kişilerine bırakılması çeşitli sorunlara sebebiyet verebilir. Bu sorunların başında özel hukuk tüzel kişilerinin kamusal menfaat yerine bireysel menfaati hedeflemeleri gelir¹³³. Kötüye kullanımların önüne geçilebilmesi için özel hukuk tüzel kişilerinin sadece kamu hukuku tüzel kişilerinin kontrolü ve denetimi altında kamusal hizmetleri yürütmesine izin verilir. Ayrıca topluma fayda sağlayan her hizmet de kamu hizmeti olarak nitelendirilemez. Örneğin şehirlerarası otobüs hizmeti ile her ne kadar kamu yararı hedeflenmekte ise de hizmetin kendisi kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmediği ve bu hizmet, kamu tüzel kişisinin denetimi altında özel hukuk tüzel kişilerine de gördürülmediğinden kamu hizmeti niteliğinde kabul edilemez¹³⁴. Öğretide kamu hizmetlerinin, kamu tüzel kişilerinin gözetimi altında özel hukuk tüzel kişilerin yerine getirilmesi esnasında meydana gelen zararlardan kamu tüzel kişilerin de sorumlu olduğu kabul edilir¹³⁵.

Kamu hizmetleri kendi içerisinde belirli sınıflara ayrılır. Bu ayrımlardan birisi idari kamu hizmeti ile sınai ve ticari kamu hizmetidir¹³⁶. İdari kamu hizmetleri, devletin geleneksel olarak ilk zamanlardan beri yürüttüğü eğitim, sağlık ve savunma gibi kamusal hizmetlerdir. Sınai ve ticari kamu hizmetleri ise özel hukuk kişilerin maliyet fazlalığından dolayı zamanında yapılamayan ve bu sebeple kamu tüzel kişilerin yürütülen ancak ekonomik olarak özel hukuk tüzel kişilerinin güçlenmesiyle birlikte tekrar özel ve kamu hukuku tüzel kişileri ile birlikte yürütülen ticaret, sanayi, bankacılık, tarım vs. alanlarında gerçekleştirilen kamu hizmetleridir¹³⁷.

kaydıyla, onun sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilir. Özel yönetim biçimiyle yürütülmeye elverişli olan kamu faaliyet ve hizmetlerinin, özel teşebbüse gördürülebilmesi ise bunun kanunlarda öngörülmüş bulunmasına bağlıdır; yürütme ve idare kendiliğinden bu yolu seçemez ve dilediği yöntemi kullanamaz.”. **AYM.**, 04.12.2014, E. 2013/84, K. 2014/183.

¹³³ Mehmet Akif/ **Yıldırım**, Serpil, Kamu Hizmeti Sunum Sürecinde Paradigmanın Değişimi: Yeni Kamu Hizmeti, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 12, S. 3, 2022, s. 222.

¹³⁴ **Gözler/ Kaplan**, s. 480. Demiryolu ulaşımı kamu yararını hedeflediğinden ve kamu tüzel kişisi tarafından yürütüldüğünden bir kamu hizmetidir. **Gözler/ Kaplan**, s. 480; **Çağlayan**, s. 250.

¹³⁵ **Gözler/ Kaplan**, s. 477.

¹³⁶ Öğretide ise bu sınıfları “idari kamu hizmeti”, “sosyal kamu hizmeti”, “bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmeti” ve “iktisadi/ekonomik kamu hizmeti” olarak ayıranlar mevcuttur. Ancak uygulanacak hukukun tespiti bakımından ise idari kamu hizmetleri ile iktisadi ve ticari kamu hizmetleri ayrımı yeterli olup diğer ayrımlar çok farklı çeşitlerle yapılarak artırılabilir. **Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya**, s. 599. Ayrıca bkz. **Çınar**, s. 374; **Özer**, s. 17.

¹³⁷ **Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Okay**, s. 554; **Özer**, s. 18.

Kamu hizmetlerinin idari kamu hizmeti olması ile sınai ve ticari kamu hizmeti olması arasında sonuçları bakımından önemli farklılıklar bulunur. Bir hizmetin niteliği, idari kamu hizmetiye genellikle kamu hukukuna; sınai ve ticari kamu hizmetiye çoğunlukla özel hukuk kurallarına tabi olur¹³⁸. Bu nedenle bir kamu hizmetinin idari kamu hizmeti olduğu kabul edildiğinde, kamu hizmetini yerine getiren personel ile kamu hizmeti arasında meydana gelecek uyumsuzlıklara kamu hukuku hükümleri uygulanırken; sınai ve ticari nitelikteki kamu hizmetinde çalışan personel ile kamu hizmeti arasında özel hukuk hükümleri uygulanır¹³⁹.

2. Mahalli Müşterek İhtiyaç

Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrasına göre idarenin kuruluş ve görevleri kanun ile düzenlenir. Belediye Kanunu'nun 3. maddesinin a bendine göre, belediyeler mahalli müşterek ihtiyaçları gidermek amacıyla kurulur. Mahalli müşterek ihtiyaç ise belirli bir mahalde yaşayan topluluklarının birlikte yaşamalarından meydana gelen, sürekli değişip güncellenen ve sınırları belirli bir bölge ile belirlenmiş kamu hizmetlerine yönelik taleplerdir. Anayasa Mahkemesi, mahalli müşterek ihtiyacı "*Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.*" şeklinde ifade etmiştir¹⁴⁰.

Mahalli müşterek ihtiyaçlar, belirli bölge ile sınırlanmış kamu hizmetleridir. Bir çeşit kamu hizmeti niteliğinde olduklarından ve kamu hizmetleri ancak Kanun ile kurulabildiğinden mahalli müşterek ihtiyaçların da sadece Kanun ile düzenlenebilmesi gerekir. Belediyeler tarafından gerçekleştirilen içme suyu dağıtımı, çöp toplama, şehir içi ulaşım gibi belirli bir yer ve bölge ölçeğinde gerçekleştirilen kamu hizmetleri,

¹³⁸ Çınar, s. 374.

¹³⁹ Gözler/ Kaplan, s. 484, 485; "İdari kamu hizmetlerine bütünüyle kamu hukuku rejimi uygulanır. Ama iktisadi kamu hizmetlerine kısmen kamu hukuku kısmen ise özel hukuk rejimi uygulanır. İktisadi kamu hizmetlerinde "işçi" statüsündeki personelin İş Hukukuna ilişkin ihtilaflarında özel hukuk rejimi uygulanır.". Ulusoy, s. 516.

¹⁴⁰ AYM., 24.01.2007, E.2005/95, K.2007/5.

mahalli kamu hizmetleridir¹⁴¹. Anayasa'nın m. 127 hükmüne göre yerel yönetimlerin asli görevi il, belediye ya da köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Belediyeler mahalli müşterek ihtiyaçları kendileri yerine getirebileceği gibi üçüncü kişilere de yaptırabilirler.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan “*Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar ve yaptırır.*” hükmü, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir¹⁴². Yüksek Mahkeme, belediyelere sınırsız bir şekilde kamu hizmetini üçüncü kişilere gördürebilme imkânı veren söz konusu hükmün, Anayasa'nın “Mahalli İdareler” başlıklı m.127 hükmüne aykırı olduğuna; bölgesel ve yerel hizmetler arasında dengesiz bir dağılım oluşturma riskine sahip olduğuna yönelik karar vermiştir. Belediyelerin ancak Belediye Kanunu m.14’ de sayılan kamu hizmetlerini yerine getirebileceğini belirtmiştir.

Anayasa ile belediyelere verilen mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesini sağlamak görev ve sorumluluğu, Belediye Kanunu m. 14 ile somutlaştırılmıştır. Hükümde yer alan görev ve hizmetler dışında yer alan herhangi bir faaliyet mahalli müşterek ihtiyaç adı altında belediye ya da belediyenin denetimi ve gözetimi altında üçüncü kişiler tarafından yerine getirilememesi gerekir. Örneğin, belediyeler tarafından açılan okul öncesi eğitim kurumları bu kapsamdadır. Anayasa Mahkemesi, Belediye Kanunu m.14’de yer alan “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir.” ibaresini milli eğitim politikalarının ulusal bir faaliyet olduğu ve belediye tarafından yerine getirilmesinin mümkün olmadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bulmuş ve iptal etmiştir¹⁴³. Söz konusu madde Yüksek Mahkeme tarafından iptal edilmiş olsa dahi uygulamada belediyeler tarafından okul öncesi eğitim kurumlarının açılmaya devam edildiği gözlemlenmektedir.

¹⁴¹ **Ulusoy**, s. 525. Avrupa Birliği'nin yerel yönetim anlayışı hakkında detaylı bilgi için bkz. **Arıkan**, Yeşeren Eliçin, Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler, Kapak Dergisi, Mart 2004, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.hubayar.eu/menus/butunlesen_avrupada_yerel_yonetimler.pdf, s. 38 vd. (Erişim Tarihi: 16.04.2025).

¹⁴² **AYM.**, 24.01.2007, E.2005/95, K.2007/5.

¹⁴³ “Okul öncesi eğitim, 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununun 19. ve 20. maddelerine göre mecburi ilköğrenim çağına gelmemiş çocukların ulusal öğretime hazırlanmasını sağlayıcı bir eğitimidir. Milli eğitim, program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte olduğundan, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemez.” **AYM.**, 24.01.2007, E. 2005/95, K. 2007/5. https://www.haberler.com/guncel/bakanliktan-kreslere-izin-uyarsi-18079489-haberi/ (Erişim Tarihi: 10.02.2025).

B. Belediye Şirketlerinin Yerine Getirebileceği Kamu Hizmeti Niteliğindeki Mahalli Müşterek İhtiyaçlar

Belediyelerin görev ve sorumlulukları, Belediye Kanunu m. 14’de düzenlenmişken; yetki ve imtiyazları m.15’te düzenlenmiştir¹⁴⁴. Örneğin park ve yeşil alanlar belediyelerin görev ve sorumluluğu altındayken, izin veya ruhsat vermek belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında yer alır. Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları ise Büyükşehir Belediye Kanunu’nun m.7 hükmünde oldukça ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin belirli görev ve sorumlulukları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na¹⁴⁵ tabi olmaksızın belediye şirketlerine devredilebileceği düzenlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26. maddesi, “*Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.*” şeklindedir¹⁴⁶.

Belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmetleri, ancak yetkili olduğu sınırlar içerisinde yerine getirebilirler (BelK. m.14/6).

Belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin, hizmet alım sözleşmeleri ile üçüncü kişilere gördürülmesi imkânı; Belediye Kanunu m.14/1’de yer alan “*yapar*” ya da “*yaptırır*” ibaresi ve m. 15/1-a’da yer alan “*Belde sakinlerinin*

¹⁴⁴ Cümle içerisinde yer alan görev ve sorumluluk kavramları ile yetki ve imtiyaz kavramları benzer gibi görünseler de temelde belirli farklılıklar içerisinde barındırırlar. Belediyenin görevlerinden kasıt, kanunla kendilerine verilen ve yerine getirilmesi gerekli temel faaliyetler iken sorumlulukları, kanunda belirtilen görevlerin zamanında, etkili, verimli bir şekilde icra edilme yükümlülüğüdür. Bu sorumluluk belediyeler tarafından gereği gibi ya da hiç yerine getirilmezse belediyeler belirli yaptırımlarla karşı karşıya gelir. Örneğin, imar ve şehircilik belediyenin görevi iken bu görevlerin yerine getirilmemesi durumunda belediyelerin hukuki, cezai ve idari sorumlulukları bulunur. Yetki ve imtiyaz kavramları arasında da belirli farklılıklar mevcuttur. Belediyelerin yetkileri, kanunla kendilerine verilen görevleri yapabilmelerini sağlayan kamu gücünü ifade ederken imtiyaz ise belediyelere tanınan özel ve ayrıcalıklı haklardır. Örneğin ruhsat verme belediyelerin yetkisindeyken kamulaştırmanın yapılabilmesi belediyelerin imtiyazları arasındadır. Yeti ve imtiyaz sözleşmesi hakkında detaylı bilgi için bkz. **Gözler/ Kaplan**, s. 273 vd. ile s. 431.

¹⁴⁵ RG., 22.01.2002, 24648.

¹⁴⁶ Büyükşehirlerde yaşayan vatandaşlara Büyükşehir Belediye Kanunu ile belirlenen hizmetleri en ucuza sağlamak adına getirildiği düşünülen düzenlemenin Belediye Kanunu’nda düzenlenmemesi eleştirilmektedir. **Yaprak**, s. 102.

mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” düzenlemeleri ile sağlanmıştır¹⁴⁷.

Belediyeler tarafından belirtilen faaliyetlerin üçüncü kişilere gördürülmesi özellikle 2000’li yıllardan sonra artış göstermiştir¹⁴⁸. Belediyeler, kamu hizmetlerini emanet, iltizam, ruhsat, yap – işlet - devret gibi çeşitli usullerle bir başkasına gördürebilir. Belediyeler tarafından kurulan ya da iştirak olunan belediye şirketleri ise öğretide belirtildiği üzere “kurma usulünün”¹⁴⁹ kendisine has bir görünüm şeklidir¹⁵⁰.

Belediye şirketlerinin faaliyet alanları, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nu m. 70’de “*Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.*” ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nu m. 26’da “*Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.*” şeklinde düzenlenmiştir. Her iki kanun hükmü birlikte değerlendirildiğinde belediye şirketlerinin ancak belediyenin görev ve hizmet alanlarında faaliyette bulunabilmesi mümkündür. Belediye şirketlerinin faaliyet alanı, Avrupa Birliği uygulamaları ile yakın bir benzerlik gösterir. Avrupa Birliği’ndeki ülkelerde kamu şirketleri kanuni düzenlemelerle başka kişilere

¹⁴⁷ Çınar, s. 369. “Kamu hizmetlerinin bir kısmının genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu iken bu zorunluluğu taşımayan kamu hizmetlerinin devletin gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel kişilere yaptırılabilmesi mümkündür. Bir kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi, o kamu hizmetinde kamusal yönetim usullerinin geçerli olmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda kamusal yönetim usullerinin geçerli olduğu asli ve sürekli bir kamu hizmetinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunludur.”. *AYM.*, 26.06.2019, E. 2019/27, K. 2019/56.

¹⁴⁸ Çınar, s. 367, 368; Albayrak, Süha Oğuz, Norm Kadro Sistemini Bozan Bir Etken Olarak Belediye Şirketlerinde Personel İstihdamı, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Y. 6, S. 73, 2018, s. 194. Bu şirketleşmenin en önemli nedenlerinden birisi belediyelerin limit yasağını aşmak istemesidir. Bu nedenle günümüzde belediye şirket işçisi sayısı 600.000’i aşmıştır. Sarı, Osman, Belediye Şirketlerinde Kadroya Geçen Alt İşveren İşçilerinin Genel Memnuniyet Düzeyleri Üzerine Bir Alan Araştırması, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara 2022, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s. 67; Özdemir, Faruk, Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı ve Belediye Şirketlerinde “İşçi Statüsü”, Emek Araştırma Dergisi, C. 12, S. 19, 2021, s. 245.

¹⁴⁹ Kamu idareleri belirli kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere özel hukuk tüzel kişileri kurabilirler. Bu usule ise “Kurma Usulü” ismi verilir. Kamu idarelerinin kamu hizmetini yerine getirmek üzere vakıf, dernek ya da şirket gibi özel hukuk tüzel kişileri kurabilmeleri için ise ayrıca kanun tarafından yetkilendirilmiş olmaları gerekir. Gözler/ Kaplan, s. 505.

¹⁵⁰ Gözler/ Kaplan, s. 505.

verilmemiş alanlarda¹⁵¹ ve su, elektrik, çöp toplama gibi temel ihtiyaçların teminine yönelik faaliyetlerde bulunabilirler¹⁵².

Kanun hükümleri her ne kadar belediye şirketlerinin faaliyet alanlarını belediyenin görev ve hizmetleri ile kısıtlamış olsa da uygulamada bu kısıtlamaya aykırı şekilde kanunda düzenlenmeyen diğer alanlarda da belediye şirketlerinin kurulduğu görülmektedir¹⁵³. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin belediye şirketi olan Hamidiye Su A.Ş., Belbim Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri A.Ş. ve Ankara Büyükşehir Belediye şirketlerinden BelkoAir örnekleri bu kapsamdadır¹⁵⁴. Örneğin, özel güvenlik hizmeti Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri arasında sayılan bir faaliyet türü olmamasına rağmen ilgili faaliyeti yerine getirmek üzere Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından Anfagüvenlik şirketi kurulmuştur¹⁵⁵.

Belediye şirketlerince yerine getirilecek hizmetlerde dikkat edilmesi gereken asıl husus, hizmet türünün asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmeti olup olmadığıdır¹⁵⁶. Asli ve sürekli nitelikte belediye hizmetleri AY. m.128 gereğince ancak memur ya da diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilebilir. Belediye şirket işçilerinin, belediyelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine

¹⁵¹ “Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority”, European Charter of Local Self – Government, Article 4/2, <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3> (Erişim Tarihi: 09.07.2025).

¹⁵² **Demirkaya**, s. 426.

¹⁵³ **Demirkaya**, s. 431; **Bozlağan**, s. 2; **Demirtaş**, s. 16. 1580 sayılı Kanun döneminde belediye şirketlerine hizmetlerin gördürülebilmesi için belediyenin zorunlu görevlerini yerine getirmesi gerektiği düzenlenmişti. 5393 sayılı Kanun'da bu şekilde bir hükmün yer almaması belediyeler tarafından daha serbest bir şekilde kamu hizmetlerinin belediye şirketlerine gördürülebileceği sonucunu doğurur. **Erol**, s. 9; **Yaprak**, s. 106.

¹⁵⁴ Hamidiye A.Ş. İstanbul sınırlarını aşan ve yaklaşık 42 ülkeye su ihraç eden bir şirket konumundayken Belbim A.Ş. elektronik para alanında faaliyet gösteren ve İstanbul Kart'ı düzenleyen şirkettir. **Erol**, s. 20. Belko Ltd. Şti şirketi 1986 yılında yerel halkın kömür ihtiyacını gidermek amacıyla kurulmuşken 2013 tarihi itibarıyla taşıma işlerini de BelkoAir adıyla gerçekleştirmeye başladığını açıklamıştır. **Demirtaş**, s. 16.

¹⁵⁵ **Yaprak**, s. 113. İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan 21.04.2008 tarih ve B.05.0. MAH.0.65.001/80000-11273 sayılı Genelge de belediyeler tarafından kendi görev ve hizmet alanları dışında kurulan şirketlerin tasfiye edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kanun hükümlerine aksine belediye meclis kararları ve Cumhurbaşkanı onayı ile kurulan ve belediyelerin görev ve hizmetleri dışında faaliyette bulunan belediye şirketlerine yönelik hukuka aykırılık ve belediye meclis kararının idari yargıda iptal edilip edilemeyeceği tartışması kamu hukukunu ilgilendiren bir tartışma olduğundan çalışmamızda bu kısımlara değinilmeyecektir.

¹⁵⁶ Özellikle belediyelerin denetim ve ceza kesme faaliyetlerini kapsayan hizmetlerin sadece belediyenin kendisi tarafından yerine getirilmesi gerekir. Üçüncü kişilere bu faaliyet gördürülemez. **Bozlağan**, s. 12.

getirip getiremeyecekleri, yerine getirebiliyorsa belediye şirket işçilerinin “memur ya da diğer kamu görevlisi” niteliğini kazanıp kazanamayacakları sorunu değerlendirilmelidir.

Özellikle hizmet alım sözleşmelerinin yaygınlaşmasıyla kamu hizmetleri memurların yanı sıra farklı gruplar tarafından da yerine getirilmeye başlanmıştır. Belediye şirket işçileri de kamu hizmetini yerine getiren gruplardan birisidir¹⁵⁷. Belediye şirketleri, belirli bir kamu hizmetinin ifası amacıyla kurulabileceği gibi ticari amaçla da kurulabilir¹⁵⁸. Ticari amaçlı kurulan bir belediye şirket işçisinin işçi sıfatına sahip olması bakımından bir tereddüt bulunmamakla birlikte asıl tartışılması gereken husus kamu hizmeti yerine getirmek amacıyla kurulan belediye şirketlerinde çalışan kişilerin hukuki niteliğidir¹⁵⁹.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun m.14/1(a) hükmünde belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken faaliyetler düzenlenmiştir. Buna göre, “*İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.*”. Sayılan hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirilmesi gerekir. Kanun’da sayılan faaliyetlerden bazılarının belediyelerin asli ve sürekli işlerinden olduğu öğretileri sürülmektedir¹⁶⁰. Bu sayılan işlerden bazıları

¹⁵⁷ Yerel bölge halkı tarafından asıl olan yerine getirilen kamu hizmetinin kalitesi olduğundan kamu hizmetinin kim tarafından yerine getirildiği önemli değildir. Önemli olan, belediye tarafından yeterli ölçüde denetimin gerçekleştirilmesidir. **Bozdoğan**, s. 12.

¹⁵⁸ **Malbeği**, s. 45.

¹⁵⁹ Bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığı tespiti kanun ya da kanunun verdiği izin ile idareye bırakılmış olmasına bağlıdır. Aksi takdirde daha ucuza ya da vatandaşların faydasına olması bir faaliyetin kamu hizmeti olduğunu göstermez. Örneğin Ankara’da Halk Ekmek ya da İstanbul’da Hamidiye A.Ş. şirketlerinde her ne kadar ekmek ve su ihtiyacına yönelik bir faaliyet yerine getirilse dahi bu faaliyetler bir kanunla ya da kanunun izni ile idareye verilen bir görev kapsamında olmadığından bu belediye şirketlerinin ticari amaçlı faaliyette bulunduğu söylenebilir. **Malbeği**, s. 47.

¹⁶⁰ **Çınar**, s. 375.

sadece belediye tarafından yerine getirilmesi gerekirken; bazıları belediyeler tarafından belediye şirketlerine de gördürülebilir¹⁶¹. Hangi işlerin yalnızca belediye tarafından yerine getirilebileceği ise kanundaki düzenlemede açık olmadığından içtihatlarla belirlenmektedir. Ancak “zabıta”, “imar, su ve kanalizasyon” işlerinin ve AYM tarafından iptal edilmeden önce kanunda sayılan “itfaiye hizmetlerinin” belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetleri olduğu söylenebilir.

Anayasa Mahkemesi tarafından 2019 yılında verilen bir kararda; itfaiye hizmetlerinin, toplumsal gereksinimleri karşılama noktasında zorunlu bir faaliyet olması ve kamu güvenliği ile ilişkisinden dolayı asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmeti olduğuna hükmedilmiştir. Belediye Kanunu’nun m.14/1,a’da yer alan “*itfaiye hizmetlerinin*” ancak memur ya da diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilebileceğine hükmedilerek ilgili ibarenin iptaline karar verilmiştir¹⁶². Kanun’da yer alan ve belediyelerin “yaptırabileceği” görev ve hizmetlerden birisi de kolluk faaliyeti olan zabıta işidir. Anayasa Mahkemesi’nin bu kararı doğrultusunda kolluk faaliyetinin bir uzantısı olan zabıta hizmetlerinin de itfaiye hizmetleri gibi münhasıran belediye tarafından yerine getirilmesi sağlanmalı ve belediye şirketlerine bu hizmetlerin verilememesi gerekir. Yargıtay kararı da bu yöndedir¹⁶³.

¹⁶¹ Erol, s. 10.

¹⁶² AYM., 26.06.2019, E. 2019/27, K. 2019/56. Anayasa Mahkemesinin 2020 yılında verdiği başka bir karara göre, “Anayasa Mahkemesinin 1/4/2015 tarihli ve E.2013/50, K2015/38 sayılı kararında belirtildiği üzere Anayasal çerçevede kamu hizmetlerinin gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesi yolunda düzenleme yapılması idarelerin genel idare esasları uyarınca yürütmekle yükümlü oldukları asli ve sürekli görevleri dışında kalan alanlardaki hizmetleri için mümkündür. Dava konusu kuralın ilişkin olduğu balık geçidi, balık asansörü ve diğer yapılara dair proje onayı ve kabulü işlemleri, anlam ve kapsamı gereği icrai nitelikli bir kamu hizmetidir. Bu nedenle ilgili proje onayı ve kabulü işlemlerinin bir kamu hizmeti olarak asli ve sürekli görev olmadığı söylenemez. Bu itibarla genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan göç yapılarına ait proje onay ve kabul işlemlerinin Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup anılan kamu hizmetinin kamu görevlisi olmayan kişilere gördürülmesine yol açacak düzenlemeler yapılabilmesi mümkün değildir.”. AYM., 12.11.2020, E. 2020/10 K.2020/67. Ancak sonrasında “itfaiye” olarak tekrar kanuna eklenmiştir.

¹⁶³ Yargıtay’ın 2024 yılında verdiği bir karara göre, “Madde başlığından da anlaşılacağı üzere 5393 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinde esasen Belediyenin görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Ancak maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin birinci cümlesinde yer alan “...yaptırır.” ibaresi uyarınca, Belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında sayılan işlerin tamamının alt işverene verilebileceği düşünülse de yukarıda açıklanan Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden, asli ve sürekli nitelik taşıyanların memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi zorunlu olduğu hususu gözetildiğinde; maddede sayılan işlerin tamamının alt işverenlere verilemeyeceği açıktır. Kanun koyucu tarafından 14 üncü maddede sayılan işlerden hangilerinin alt işverenlere verilebileceğine ilişkin sınırlamaya ise 5393 sayılı Kanunun 67 nci maddesinde yer verilmektedir. Aksi yorum,

Belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve hizmetler ayrıca Belediye Kanunu m.67’ de düzenlenmiştir. Hüküm, “*park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler,*” şeklinde belirlenmiştir. Düzenleme içerisinde yer alan hizmetlerin ihale yolu ile üçüncü kişilere verilebilmesi mümkündür.

Yargıtay, “5393 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde esasen Belediyenin görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Maddenin sözü edilen bendinin birinci cümlesinde ‘...yaptırır.’ ibaresi yer almakta ise de; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden, asli ve sürekli nitelik taşıyanların memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi zorunlu olduğu hususu gözetildiğinde, maddede sayılan işlerin tamamının alt işverenlere verilemeyeceği açıktır. Kanun koyucu tarafından 14 üncü maddede sayılan işlerden hangilerinin alt işverenlere verilebileceğine ilişkin sınırlamaya ise 5393 sayılı Kanun’un 67 nci maddesinde yer verilmektedir. 5393 sayılı Kanun’un 67 nci maddesinde belirtilen

belediyenin 14 üncü maddede sayılan görev ve sorumlulukları kapsamındaki işlerin tamamını alt işverene verilebileceği sonucunu ortaya çıkaracağı gibi 67 nci maddenin işlevsiz hâle gelmesi anlamına gelecektir. Bu nedenle Dairemizce Anayasa Mahkemesinin 5393 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinde belediyenin görevleri arasında sayılan itfaiye işinin alt işverene verilemeyeceği yönündeki görüşüne katılmakla birlikte Anayasa Mahkemesince 5393 sayılı Kanun’un 67 nci maddesindeki sınırlama dikkate alınmadan sonuca gidilmesi yerinde görülmemiştir. Zira ilgili maddede, 5393 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesine göre belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayılan işlerden hangilerinin alt işverenlere verilebileceği hususu sayma yolu ile açık biçimde düzenlenmiştir. Bu hüküm olmadan 5393 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesine göre yapılacak bir değerlendirme eksik olacaktır. [...] Bu açıklamalara göre somut olay değerlendirildiğinde, başvuru konusu Bölge Adliye Mahkemesi kararlarında, başvuru Belediyenin taraf olduğu sözleşme ile 5393 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayılan işlerden zabıta işinin alt işverenlere verildiği, uyuşmazlık konusu bir kısım Bölge Adliye Mahkemesi kararlarında Belediye tarafından zabıta işinin alt işverenlere gördürebileceğinin kabul edildiği, bir kısım Bölge Adliye Mahkemesi kararlarında ise zabıta işinin alt işverenlere gördürülemeyeceğinin kabul edildiği anlaşılmaktadır. Ancak 5393 sayılı Kanun’un 67 nci maddesinde sayılmayan zabıta işi, alt işverene verilebilecek işlerden olmadığından uyuşmazlığın 5393 sayılı Kanun’un 14 ve 67 nci maddeleri uyarınca zabıta işinin alt işverene verilemeyeceği yönündeki Gaziantep Bölge Adliye Mahkemesi 9. ve 14. Hukuk Daireleri kararları doğrultusunda giderilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.”. **Y9HD.**, 03.10.2024, 11178/13109. Benzer yöndeki karar için bkz. **Y9HD.**, 18.09.2024, 8748/11974.

asıl işlerin, 4857 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinde belirtilen sınırlamalar olmaksızın alt işverenlere verilebileceği düzenlenmiş olup bu işlerin belediyenin asli işlerinden olmasına rağmen işletmenin veya işin gereği teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren iş olup olmadığına bakılmaksızın üçüncü kişilere gördürülmesi mümkün kılınarak 4857 sayılı Kanun'un 2 nci maddesine istisna getirilmiştir.”¹⁶⁴ şeklinde karar vermiştir. Yargıtay'ın, Belediye Kanunu m.14'de yer alıp; m.67'de düzenlenmeyen hizmetlerin asli ve sürekli nitelikte kamu hizmetleri olduğu ve bu nedenle belediye şirket işçileri tarafından yerine getirilemeyeceğine yönelik kararına katılmamız mümkün değildir. İlgili hükümlerde farklı kamu hizmetlerinin sayılmasının temel nedeni, belediye ile belediye şirketi arasında kurulacak hukuki ilişkide asıl işveren - alt işveren ilişkisi şartlarının aranıp aranmayacağı noktasındadır. Anılan maddeler, belediyelerin yerine getirmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli nitelikteki işleri belirlemez.

Kanaatimizce, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun m.14/(a) hükmünde yer alan hizmetlerin belediye şirket işçileri tarafından yerine getirilmesi “*yapar*” ya da “*yaptırır*” ibareleri gereği hukuken mümkündür. Ancak sadece lafzi yorum ile sonuca ulaşılmalıdır. Zabıta ve itfaiye gibi kamunun güvenliği ile yakından ilgili olan faaliyetlerin özel hukuk tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesi kamu güvenliğine zarar verebilir. 2025 yılında Amerika'da meydana gelen büyük Los Angeles yangınında da benzer bir tartışma gündeme gelmiş, yangınlara özel itfaiye ekiplerinin büyük ücretler karşılığında müdahalede bulunması eleştirilmiştir¹⁶⁵. Olması gereken hukuk açısından, Belediye Kanunu m.14 hükmünde yer alan “*yapar*” ya da “*yaptırır*” ibarelerinin ilgili hükümde sayılan tüm hizmetleri kapsamayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekir.

Belediyelerin asli ve sürekli nitelikteki faaliyetlerinin belediye şirketleri tarafından yerine getirilmesi halinde belediye şirket işçilerinin hukuki statüsü değerlendirilmelidir. Anayasa'nın 128. maddesine göre “*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları*

¹⁶⁴ **Y9HD.**, 03.10.2024, 11178/13109. Aynı yönde bkz. **Y9HD.**, 27.11.2024, 11262/15376.

¹⁶⁵ 2025 yılında Los Angeles'ta meydana gelen büyük yangın felaketinde itfaiye hizmetinin kamunun yanı sıra özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesi yoğun eleştiri almıştır. İlgili haberler için bkz. <https://www.voaturkce.com/a/los-angelesta-saati-binlerce-dolar-olan-ozel-itfaiyeciler-tartismasi-buyuyor/7935487.html> (Erişim Tarihi: 17.04.2025); <https://tr.euronews.com/2025/01/13/los-angelesta-zenginler-ozel-itfaiye-ekiplerine-evlerini-korumasi-icin-binlerce-dolar-oduy> (Erişim Tarihi: 17.04.2025).

kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler; memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”.

Öğretide ileri sürülen bir görüşe göre, belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getiren belediye işçilerinin zararlardan doğrudan sorumlu olması, soruşturma ve kovuşturmalarının özel usule tabi olmaması durumu belediye şirket işçileri ile memurlar arasında eşitsizliğe yol açmaktadır. Bu nedenle “diğer kamu görevlileri” kapsamı yeniden belirlenmeli ve belediye şirket işçileri “diğer kamu görevlisi” kapsamına dahil edilmelidir¹⁶⁶.

Aksi yöndeki bir diğer görüşe göre; bir çalışanın memur sayılabilmesi için bir kamu tüzel kişiliği bünyesinde çalışması ve genel idare esaslarına göre¹⁶⁷ yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa etmesi gerekir. Kamu hizmetlerinin tamamının genel idare esaslarına göre yürütülmesi beklenmez¹⁶⁸. Belirli kamu hizmetleri devletin denetimi ve kontrolü altında özel hukuk tüzel kişilerine de gördürülebilir¹⁶⁹. Belediye şirketlerinin faaliyetleri bu kapsamda olduğundan; belediye şirket işçileri, her ne kadar asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirirse de işçi

¹⁶⁶ Çınar, s. 367, 368.

¹⁶⁷ “Anayasa doğrudan memur ve kamu görevlisi tanımlı vermemekte, onlara gördürülecek işi belirlemektedir.” Gözübüyük, A. Şeref/ Tan, Turgut: İdare Hukuku, C. 1, Genel Esaslar, 14. B., Ankara 2021, s. 782. Aynı yönde bkz. Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, 8. B., Ankara 2022, s. 780; “Serbest çalışanlar, bir özel hukuk tüzel kişisine bağlı olarak çalışanlar ve keza bir kamu tüzel kişisinde özel hukuka tabi olarak çalışanlar kamu görevlisi değildir... Bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişiler de kamu görevlisi sayılmazlar. Bu özel hukuk tüzel kişisi bir kamu hizmetini yürütse bile değişen bir şey olmaz.”. Gözler, s. 560. Ayrıca bkz. Boydak, Alptekin Burak, Kamu Kuruluşlarının İşçilik Haklarından Sorumluluğu, 2. B., Ankara 2020, s. 23; Pehlivan, Metin, Kamu İşyerlerinde Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi ve Uygulama Sorunları, Ankara 2022, s. 135.

¹⁶⁸ Genel idare esastan anlaşılması gereken sadece merkezi idare ve düzen olmayıp tüm kamusal yönetim biçimleridir. Bkz. Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Tekinsoy, s. 262.

¹⁶⁹ “Kamu hizmetlerinin bir kısmının genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu iken bu zorunluluğu taşımayan kamu hizmetlerinin devletin gözetimi ve denetimi altında, belirli yasal usullerle özel kişilere yaptırılabilmesi mümkündür.”. AYM., 12.11.2020, E. 2020/10, K.2020/67; Gözübüyük/ Tan, s. 783.

sifatını korurlar¹⁷⁰. Bu nedenle istihdam şeklinin belirlenmesinde yerine getirilen hizmet türünün bir önemi yoktur¹⁷¹. Biz de ikinci görüşü savunuyoruz.

§4. YÖNETİM YAPILARI

Belediye şirketleri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulur. Kanunda “belediye şirketi” kavramı açıkça düzenlenmemiştir. Belediye şirketini karşılayan kavram olarak “kamu hizmetini yerine getiren işletme” ibaresi kullanılmıştır. Şirketlerin yönetim yapıları ise Kanun’un 359. maddesinde düzenlenmiştir.

Belediyeler, kamu hizmetini yerine getiren belediye şirketlerinin yönetim kurullarında temsilci bulundurabilirler (TTK. m. 334). Ayrıca, belediye şirketlerinde memurların yönetici ve denetçi pozisyonlarında görevlendirilebilmesi mümkündür. Görevlendirmenin nasıl olması gerektiği ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26. maddesinde düzenlenmiştir. Hüküm, “Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.” şeklindedir. Buna göre, belediyelerde görevli genel sekreter ve yöneticilik sıfatına haiz memurlar, belediye şirketlerinde görevlendirilebilirler¹⁷².

¹⁷⁰ Belediye şirket işçilerine bu tür faaliyetlerin gördürülmesi kamu hizmeti kavramının gücünün yitirilmesine neden olur. **Karahanoğulları**, Onur, Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 47, S. 1, 1988, s. 282. “*Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde faaliyet gösteren şirketlerin personeli ise kanunen memur sayılmadıklarından bu kişilerin görevi kötüye kullanma, rüşvet, zimmet gibi suçları işlemeleri mümkün değildir.*” **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 71. Asli ve sürekli olma niteliğinden anlaşılması gereken yerine getirilecek hizmetin kadroya bağlanmasıdır. **Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Tekinsoy**, s. 262. Belediyelerin kendilerine özgü bir örgüt ve personelleri mevcuttur. Belediye personelleri belediye başkanı tarafından atanmakla beraber belediye meclisinin de onayına sunulur. Belediye şirketlerinde çalışan işçiler, çalışma şartları ve aylık gibi belirli hususlarda memurlar ile aynı şartlara tabi tutulmuşlardır. **Topak**, Süleyman, Belediye İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan İşçilerin 6772 Sayılı Yasaya Göre İlave Tediye Ücret Hakkı, Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, S. 45, 2015, s. 5.

¹⁷¹ **Çınar**, s. 369; **Karahanoğulları**, s. 280.

¹⁷² **Yıldız**, s. 330; **Küçük**, s. 43. Belediye şirketlerine bu şekilde belediye personellerinin görevlendirilmesi ve belediye başkanının aynı zamanda belediye şirketinin başkanı olması durumu siyasal bir sonuç da yaratmaktadır. 2019 seçimlerinden sonra belediye yönetiminin el değiştirmesi sonrasında yaşanan belediye şirketleri yöneticilerinin istifaları ve istifaya zorlanmaları da bu siyasallaşmanın en açık örneklerindendir. Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesinin %99,67 ile pay sahibi olduğu Belko Ankara Kömür Asfalt Enerji A.Ş.’ye gerçekleştirilecek atamaların Büyükşehir Belediye Başkanı’nda mı yoksa Büyükşehir Belediye Meclisi’nde mi olduğu tartışmalarının yerel yönetimin el değiştirdiği 2019 seçimlerinden sonra meydana gelmesi de siyasallaşmanın bir diğer açık göstergesidir. **Bilbil**, s. 1113, 1115.

Belediye başkanları aynı zamanda belediye şirketlerinin yönetim kurulu başkanlarıdır¹⁷³. Bu ilişki, belediye şirketleri ile belediyeler arasında yönetsel ve organik bir bağın olduğunu gösterir¹⁷⁴. Organik bağ, sadece yönetsel bağdan kaynaklanmaz; ayrıca belediye ile belediye şirketi arasındaki iş, işçi, istihdam, reklam, adres vs. ortaklıkları ile de meydana gelir¹⁷⁵. Özellikle belediye ile belediye şirketi arasındaki marka birlikteliği önemlidir¹⁷⁶. Markanın kullanıcılar üzerinde çok güçlü bir etkisi vardır. İstanbul Halk Ekmek AŞ., Ankara Halk Ekmek AŞ. ve Hamidiye Su AŞ. tarafından yerine getirilen ekmek ve su temini faaliyetleri esnasında üretilen ürünlerin üzerinde belediyelerin logoları yer alır¹⁷⁷. Belediyeler tarafından marka değerinin artırılması amacıyla bu yöntem tercih edilir¹⁷⁸. Bu sebeple marka ortaklığı, belediye ile belediye şirketleri arasındaki organik bağı gösterir.

Yargıtay 2023 yılında verdiği bir kararda belediye ile belediye şirketi arasındaki yönetsel bağı organik bağ olarak kabul etmiştir¹⁷⁹. Yargıtay tarafından verilen bir başka kararda ise, organik bağ ve muvazaa iddiaları ile açılan davalarda belediyelerin belediye şirketlerinin en büyük hissedarı olmasını, İş Hukuku bağlamında oluşan organik bağ olduğunu kabul etmiş; ancak bu bağın asıl işveren - alt işveren ilişkisini hukuka aykırı ya da muvazaalı hâle getirmediğine hükmetmiştir. Karar, “*Dosyadaki bilgi, belgeler ve tanık beyanlarına göre; davacı davalı [...] makine parkında, park bahçe işlerinde ve yol tamiratında iş makinası operatörü olarak davalı [...] tarafından*

¹⁷³ Katılma yolu ile şirketleşme de durum biraz daha farklı olup detaylı bilgi için bkz. **Yıldız**, s. 330 vd.; **Küçük**, s. 42.

¹⁷⁴ **Özçelik**, s. 129; **Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş**, s. 161; **Bozlağan**, s. 10; **Yıldız**, s. 330.

¹⁷⁵ **Yıldız**, s. 331.

¹⁷⁶ Marka Sınai Mülkiyet Kanunu m. 4’te marka tanımlanmıştır. Tanıma göre marka bir teşebbüsün mallarını ve hizmetlerini diğer teşebbüslerin malları veya hizmetlerinden ayırmaya yarayan ve marka sahibine koruma sağlayan işaretlerdir.

¹⁷⁷ **Yıldız**, s. 333.

¹⁷⁸ Bu kapsamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kurulmuş İSTTELKOM Bilgi Teknolojileri ve Elektronik Haberleşme A.Ş.’nin websitesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin logosunun bulunması ya da Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 1986 yılında kurulan BELKO Ankara Kömür ve ihtiyaç Maddeleri Limited Şirketi’nin kamu binasında yer alan Ankara Büyükşehir Belediyesi logosu organik bağ bakımından örnek verilebilir. **Yıldız**, s. 334, 338.

¹⁷⁹ “Bölge Adliye Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile haciz yapılan adresin Menemen Belediyesi Emiralem Zeytin Yağı Fabrikası olduğu, borçlu şirketin ticaret sicil kayıtlarına göre tek hakim ortağının davacı ... olduğu, şirketi her dönem belediye başkanının temsil ettiği, yetkilisinin de başkan olduğu, davacı ... ile borçlu şirket arasında organik bağ bulunduğu, davacı belediyenin 3. kişi olarak kabul edilmesinin mümkün olmadığı, dava dilekçesi ekinde sunulan 05.07.2019 Tarih ve 78 sayılı Meclis Kararının davacı belediyeyi 3. kişi konumuna taşımayacağı kanaatine varılarak istihkak iddiasının reddi kararında isabetsizlik görülmediği”. **Y12HD.**, 26.09.2023, 12796/5384.

kurulan dava dışı [...] Ltd. Şti. 'nin işçisi olarak çalışmıştır. Davalı [...] ile dava dışı [...] Ltd. Şti. arasında ki organik bağ anılan kanuni düzenlemeye dayanmaktadır. Hal böyle olunca, salt organik bağ ya da faaliyet konusu aralarındaki ilişkiyi muvaazalı hale getirmeyecektir. Yukarıdaki açıklamalar ve yasal düzenlemeler ile davacının görevi hep birlikte değerlendirildiğinde; davalı [...] ile dava dışı [...] Ltd. Şti. arasında geçerli olarak kurulan ve muvazaaya dayanmayan bir asıl işveren-alt işverenlik ilişkisi bulunmaktadır. Bu nedenle Mahkemece, asıl işveren-alt işveren ilişkisinin muvazaalı olduğu sonucuna varılarak, davacının muvazaaya iddiasına dayalı taleplerinin kabulü doğru olmamıştır. Açıklanan sebeple hükmün bozulması gerekmiştir... ”¹⁸⁰ şeklindedir.

§5. HUKUKİ NİTELİĞİ

I. Özel veya Kamu Hukuku Tüzel Kişiliği

Hukuken hak sahibi olunabilmesi ve yükümlülük altına girilebilmesi için “kişi” sıfatına sahip olunmalıdır. Hukukta kişiler gerçek kişiler ve tüzel kişiler olmak üzere ikiye ayrılır. Hukukumuzda asıl olan gerçek kişilerdir. Tüzel kişilerse, gerçek kişiler dışında belirli bir amaca özgülenmiş ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan kişi veya mal topluluklarıdır¹⁸¹.

Tüzel kişiler, tabi olacakları hukuk kuralları bakımından özel hukuk tüzel kişisi ve kamu tüzel kişisi olarak ikiye ayrılır.

A. Özel Hukuk Tüzel Kişiliği

Özel hukuk tüzel kişileri, özel hukuk kurallarına tabi olarak kurulan tüzel kişilerdir. Kurucularının serbest iradeleri ile kurulur ve kamu gücüne sahip değillerdir¹⁸². Kanunla veya Cumhurbaşkanı kararnamesiyle de özel hukuk tüzel kişiliğinin kurulabilmesi mümkündür. Belediye şirketlerinin kurulması Kanunla düzenlenmiş olsa dahi kuruluşu belediye meclisinin aldığı karar ile gerçekleşir. Bu şirketler, karar organları aracılığıyla kanuna, ahlaka, adaba aykırı olmamak kaydıyla her türlü hukuki

¹⁸⁰ YHGK., 15.11.2023, 247/1083.

¹⁸¹ Atay, s. 162.

¹⁸² Gözler/ Kaplan, s. 90; Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Tekinsoy, s. 14; Akkurt, Sinan Sami/ Erdoğan, Kemal/ Tokat, Hüseyin, Medeni Hukuk, 5. B., Ankara 2024, s. 286.

işlemi gerçekleştirebilirler¹⁸³. Bu kişilerin faaliyet alanlarına kurucuları karar verirken, kamu tüzel kişilerinin faaliyet alanları mevzuat ile belirlenir¹⁸⁴. Özel hukuk tüzel kişileri, mal ve kişi toplulukları olmak üzere iki grup altında toplanır¹⁸⁵. Vakıflar, mal topluluklarına örnektir. Kişi toplulukları ise kâr amacı güden ve gütmeyen olarak ikiye ayrılır. Şirketler kâr amacı güderken, dernekler kâr amacı gütmeyen özel hukuk tüzel kişileridir.

B. Kamu Hukuku Tüzel Kişiliği

Kamu hukuku tüzel kişileri, kamu tüzel kişileri olarak da isimlendirilebilir. Kamu tüzel kişileri çok çeşitli olmakla beraber en basit anlamda; devlet ve diğer kamu tüzel kişileri olarak ikili şekilde sınıflandırılabilir. Devlet kamu tüzel kişiliği tarihsel süreç içerisinde egemenlik kavramı etrafında kendiliğinden meydana gelmişken diğer kamu tüzel kişileri pozitif hukuk kuralları ile meydana gelir¹⁸⁶.

Anayasa m. 123/3'ün eski haline göre kamu tüzel kişiliği ancak kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulurdu. 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu¹⁸⁷ ile bu hüküm değiştirilmiştir. Mevcut durumda kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulur¹⁸⁸. Artık kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kamu tüzel kişiliğinin kurulması mümkün değildir. Öğretide yer alan bir görüşe göre, kamu tüzel kişiliği doğrudan Anayasa tarafından belirlenmiş olan idareler açısından, Anayasa'nın ilgili hükmünün uygulanması gerekmemektedir. Ancak bu kamu tüzel kişilerin kaldırılmaları ancak kanunla ya da Cumhurbaşkanı kararnamesi ile olmalıdır¹⁸⁹.

¹⁸³ Ulusoy, s. 144.

¹⁸⁴ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Tekinsoy, s. 15.

¹⁸⁵ Akkurt/ Erdoğan/ Tokat, s. 287.

¹⁸⁶ Sevgili Gençay, s. 156.

¹⁸⁷ RG., 11.02.2017, 29976.

¹⁸⁸ Kamu tüzel kişilerinin kurulmasında asli olan Anayasa ile kurulma olmayıp Cumhurbaşkanı kararnamesi ya da Kanunla kurulmadır. Sevgili Gençay, s. 157. Kamu tüzel kişiliği hakkında detaylı bilgi için bkz. Çağlayan, Ramazan, Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S. 7, 2016, s. 373 vd.

¹⁸⁹ Boz, Selman Sacit, Belediye, Köy ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kurulmasını Düzenleyen Hükümler Anayasanın 123/3 Maddesine Aykırı mıdır? , <https://www.idare.gen.tr/boz-ay-m-123-3.htm>, (Erişim Tarihi: 01.06.2025).

Kamu tüzel kişilerinin faaliyet alanları kanun ile belirlendiğinden her alanda faaliyette bulunulamaz. Bu tüzel kişiliklere kamu hukuku kuralları uygulanır. Amaçları kamu yararı olup, faaliyet alanları kamu hizmetidir¹⁹⁰.

Kamu tüzel kişilerinin gerçekleştirdiği işlemler idari işlemlerdir; idari yargılamada iptal davasına konu olur¹⁹¹. Tüzel kişiliğin sona ermesine ilişkin yöntem, kurulmasıyla aynıdır. Örneğin Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulan bir kamu tüzel kişisi, ancak Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kaldırılabilir¹⁹². Özel hukuk tüzel kişilerinin ise taraflarca ya da mahkeme gibi ilgili mercilerce tüzel kişiliği sona erdirilebilir.

Bir tüzel kişiliğin kamu hukuku tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi olduğunun tespiti önemlidir. Kamu tüzel kişilerinin tespitinde yararlanılabilecek belirli ölçütler mevcuttur. Örneğin, kamu tüzel kişilerinin Anayasa, Kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulması gerekir¹⁹³. Diğer taraftan ilgili düzenlemelerde bir tüzel kişiliğin kamu tüzel kişisi mi özel hukuk tüzel kişisi mi olduğu açıkça belirtilebilir¹⁹⁴. Bu şekilde açıktan bir tespit söz konusu ise diğer şartların var olup olmadığı aranmaz¹⁹⁵. Örneğin devlet, il ve belediyelerin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları doğrudan Anayasa tarafından belirlenmiştir¹⁹⁶.

Her tüzel kişiliğin hukuki niteliği Anayasa, Kanun ya da Cumhurbaşkanı kararnamesiyle açıkça belirlenmez. İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel, Türkiye Bilimler Akademisi, Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü, Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi

¹⁹⁰ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Tekinsoy, s. 14; Atay, s. 167.

¹⁹¹ Ulusoy, s. 148.

¹⁹² Atay, s. 166.

¹⁹³ Çağlayan, Kamu Tüzel Kişisi, s. 392.

¹⁹⁴ Kamu tüzel kişileri kendilerine verilen alanlarda yasal sınırlamalar altında kendi kararlarını kendileri verebilir. Bu durum ise belirli bölgelerde kamu tüzel kişileri arasında uyumsuzlukların çıkmasına neden olabilir. Ayrıca kamu tüzel kişileri gerçekleştirecekleri harcamalarda ve giderlerde kamu kaynaklarını kullanacakları için toplum nezdinde kamu tüzel kişilerinin sayısının artması olumsuz sonuçlara yol açabilir. Bu olumsuzluğu azaltabilmek adına kamu tüzel kişilerinin yasama organı tarafından kurulması gerekir. Ancak AY m. 123 hükmü gereğince kamu tüzel kişileri kanun ile ya da Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kurulabilir. Sayılan sebeplerle kamu kaynaklarını kullanan bir tüzel kişilik türünün Cumhurbaşkanı kararnamesi ile değil TBMM'nin denetiminde kurulabilmesi öğretide savunulur. Ulusoy, s. 146; Çağlayan, s. 43; Sevgili Gençay, s. 157.

¹⁹⁵ Anayasa, kanun ya da Cumhurbaşkanı kararnamesi ile özel hukuk tüzel kişisi olması gereken bir tüzel kişi kamu tüzel kişisi olarak da belirlenebilir. Bu sebeple tüzel kişinin kamu tüzel kişisi niteliğini taşımadığı gerekçesiyle bir eleştiri yapılamaz. Gözler/ Kaplan, s. 97; Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Tekinsoy, s. 14.

¹⁹⁶ Yüksek teknoloji enstitüsü, kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğinin kazanılmasına örnek olarak verilebilir. Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlığı ise Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kurulan kamu tüzel kişiliğinin kazanılmasına örnektir. Gözler/ Kaplan, s. 96; Çağlayan, s. 44, 45; Sevgili Gençay, s. 157.

Alan Başkanlığı ve Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü kurumları kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde tüzel kişilik olarak ifade edilirken, hukuki nitelikleri açıkça belirtilmemiştir¹⁹⁷.

Öğretide ileri sürülen bir görüşe göre, kamu tüzel kişiliği için iki şartın birlikte sağlanması gerekir¹⁹⁸. Bu şartlar; tüzel kişiliğin devlet tarafından kurulmuş olması ve tüzel kişinin kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olmasıdır. Bir tüzel kişi özel hukuk kişilerin kurulmuş ise kendisine belirli ayrıcalıklar sağlansa dahi kamu tüzel kişisi değildir¹⁹⁹. Tek başına devlet tarafından kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulması da yeterli değildir. Ayrıca kamusal bazı ayrıcalıklara sahip olunması gerekir²⁰⁰. Bu ayrıcalıklara; kamu hizmetini yerine getirmek üzere kurulması, tek yanlı işlem yapma yetkisi, re'sen icra yetkisi, işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması, tüzel kişiliğin mallarının kamu malı statüsünde olması, personelinin memur sayılması, kamu adına kişilere doğrudan mali yükümlülükler getirebilmesi gibi örnekler verilebilir²⁰¹.

II. Belediye Şirketlerinin Hukuki Niteliğine Yönelik Görüşler

Kamu tüzel kişileri, özel hukuk tüzel kişilerine nazaran daha üstün belirli hak ve ayrıcalıklara sahiptir²⁰². Kamusal yetkilerin sınırları, etkinlik alan ve konuları, merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olup olunmaması açılarından da kamu tüzel kişilerle özel hukuk tüzel kişileri arasında önemli farklılıklar vardır²⁰³. Bu sebeple belediye şirketlerinin hukuki niteliğinin tespiti sonuçları bakımından son derece önemlidir. Öğretide bu konuda farklı görüşler vardır. Belediye şirketlerinin, Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak kurulması özel hukuk tüzel kişisi; belediye yönetim kurullarında çalışan kişilerin şirkette görevlendirilmeleri ve belediyelerin şirketlerin yönetiminde

¹⁹⁷ Gözler/ Kaplan, s. 98; Ulusoy, s. 147; Çağlayan, s. 49.

¹⁹⁸ Gözler/ Kaplan, s. 98.

¹⁹⁹ 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m. 566'a göre kurulan Türkiye Bilimler Akademisi, devlet tarafından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan tüzel kişiliğe örnek verilebilir. Gözler/ Kaplan, s. 99.

²⁰⁰ Ulusoy, s. 148. Gözler/ Kaplan, s. 100.

²⁰¹ Ulusoy, s. 149; Gözler/ Kaplan, s. 100; Çağlayan, s. 50; Sevgili Gençay, s. 160. Öğretide yer alan bir diğer görüşe göre ise kamu tüzel kişiliğinin saptanabilmesi için kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulma şartının yanında yürütülen hizmet alanlarının tekel olup olmadığına bakılmalıdır. Günday, Metin, İdare Hukuku, 10. B., Ankara 2011, s. 79.

²⁰² Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Çakır/ Tekinsoy, s. 13.

²⁰³ Özçelik, s. 131.

söz sahibi olması da kamu tüzel kişisi olduklarını düşündürebilir. Bunun haricinde öğretide belediye şirketlerinin çifte kimlikli bir hukuki yapıya sahip olduğu da ileri sürülür.

A. Özel Hukuk Tüzel Kişisi Olduğunu Savunan Görüş

Belediye şirketleri her ne kadar belediye tarafından kurulsun veya şirketin sermayesinin çoğunluğuna belediye sahip olsa da, bu tür şirketlerin kuruluş kanunu Türk Ticaret Kanunu olduğundan idari bir işlem ile kurulmazlar. Belediye şirketlerine tüzel kişilik kazandıran işlemler Türk Ticaret Kanunu kapsamında gerçekleştirilen işlemlerdir ve ticaret siciline kayıt ile tüzel kişilik kazanılır²⁰⁴. Bu sebeple belediye şirketleri bir özel hukuk tüzel kişisidir²⁰⁵. Bu görüşü savunanların temel dayanak noktası belediye şirketlerinin Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak kurulmasıdır²⁰⁶.

Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulan belediye şirketleri, özel hukuka tabi olarak kurulduğu ve işletildiği için diğer özel hukuk tüzel kişileri ile eşit fırsatlara sahip olsalar da tamamen aynı şartlarda bulundukları söylenemez²⁰⁷. Belediye şirketleri yönetim ve yerine getirdikleri özellikle kamu hizmetleri bakımından diğer özel hukuk tüzel kişilerine göre belirli ayrıcalıklara sahiptirler²⁰⁸. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nu m. 26'daki belediye şirketlerinin çay ocağı gibi belirli hizmetleri Kamu İhale Kanunu'na tabi olmaksızın yürütebilmeleri veya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m. 28'deki belediye şirketlerinde belediyeyi temsilen memurların görevlendirilmesi, bu ayrıcalıklardan bazılarıdır²⁰⁹.

²⁰⁴ Sevgili Gençay, s. 168.

²⁰⁵ Özdemir, s. 486; Sevgili Gençay, s. 158; "Özel hukuk hükümlerinden hareketle bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması mümkün değildir". Atay, s. 165. Aynı yönde bkz. Alp, s. 157; Sümer, Haluk Hadi, Belediye Şirketlerinde Çalışan İşçiler İlave Tediye Hakkı Kazanabilirler Mi?, Emek ve Şehir Dergisi, C.2, S.3, 2024, s. 20.

²⁰⁶ Özçelik, s. 130; Dilbirliği, s. 69.

²⁰⁷ Bir özel hukuk tüzel kişisinin kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararı gibi idari bir işlem ile kurulmasındaki asıl amaç özel hukuk kurallarının bazılarının kendilerine uygulanmasının engellenmesidir. Çağlayan, s. 58.

²⁰⁸ Danıştay'ın konuyla ilgili bir kararına göre, "Göreve ilişkin uyumsuzluğun çözümlenebilmesi için belediye şirketlerinin hukuki niteliğinin ortaya konulması gerekmektedir. Belediye şirketleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesine göre, belediyeler tarafından kurulmaktadır. Belediye şirketlerinin belediyelerden ayrı bir tüzel kişilikleri ve özerk bütçeleri olsa da, mahalli idarenin denetimi altındadırlar. Ayrıca bu şirketler birtakım ayrıcalıklarla karar almaktadırlar. Bu sebeplerle belediye şirketleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olan sermaye şirketlerinden farklılaşmaktadır". D13D., 19.02.2019, 2919/450; Sevgili Gençay, s. 168 vd.

²⁰⁹ Cilavdaroglu, Ahmet A., Personel Hizmeti Sunan Belediye Şirketleri, Sayıştay Dergisi, S. 113, 2019, s. 187.

Belediye şirketlerinin yönetiminde belediyelerin aktif olması, sermayesinin tamamına ya da çoğunluğuna belediyelerin sahip olması, belediye şirketlerinin belediye tarafından ya da Sayıştay tarafından denetlenmesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olması belediye şirketlerinin kamu hukuku tüzel kişisi olduğunu göstermez. Sadece belediye şirketlerinin diğer özel hukuk tüzel kişiliklerinden farklı özelliklere sahip olduğunu gösterir²¹⁰. Sümer'e göre, belediye şirketleri bir özel hukuk tüzel kişisi olmakla beraber adeta bir kamu tüzel kişiliği gibi belirli özel hükümlere tabi kılınmışlardır²¹¹.

Belediye şirketlerinin özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olması kamu hizmetini yerine getirmesine engel değildir²¹². Kamu hizmetleri özel hukuk tüzel kişileri tarafından da yerine getirilebilir. Danıştay 13. Hukuk Dairesi'nin 2019 yılında verdiği bir karar şu şekildedir, *"Göreve ilişkin uyumsuzluğun çözümlenebilmesi için belediye şirketlerinin hukuki niteliğinin ortaya konulması gerekmektedir. Belediye şirketleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesine göre, belediyeler tarafından kurulmaktadır. Belediye şirketlerinin belediyelerden ayrı bir tüzel kişilikleri ve özerk bütçeleri olsa da, mahalli idarenin denetimi altındadırlar. Ayrıca bu şirketler birtakım ayrıcalıklarla karar almaktadırlar. Bu sebeplerle belediye şirketleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olan sermaye şirketlerinden farklılaşmaktadır. Öte yandan, idarî işlemler, çeşitli hukukî etkiler doğurmak amacıyla yapılan tek yanlı ve icraî irade açıklamaları olarak tanımlandığında, 'iradenin açıklanması' yönünden, bu iradenin sahibi durumunda olan 'idarî makam' kavramı önem kazanmaktadır. Bu noktada, yalnızca işlemi yapan merciye göre belirlenen organik ölçüt tek başına yeterli olmamaktadır. Yani idarenin her işlemi idarî işlem olmadığı gibi, bütün idarî işlemlerin kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilmesi de söz konusu değildir. Bu açıdan, idarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve*

²¹⁰ "Bu noktada özellikle ayırt edilmesi gereken husus, bu teşebbüslerin hukuki niteliği ile teşebbüslerin yönetiminin, denetiminin, ihale rejimlerinin, belediye veya üçüncü kişilerle olan ilişkilerinin birbirlerinden ayrı meseleler olduğudur." **Malbeği**, s. 36. "Bir kuruluşun kamu kurum ve kuruluşu olması başka, sermayesinin kamu kurum ve kuruluşuna ait olması başkadır. Kamu kuruluşlarının ortaklıklarda pay sahibi olması hatta payın tamamına sahip olmaları, bunların hukuki niteliğini değiştirmez." **Y9HD.**, 11.03.1989, 2323/2472. Benzer yönde Yargıtay kararı için bkz. **Y9HD.**, 15.12.1997, 17743/21516.

²¹¹ "Görüldüğü üzere belediye şirketleri özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş ve kâr amacıyla faaliyet gösteren tüzel kişilik olmaktan uzaklaşmış ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini de üstlenebilen kendine özgü kuruluşlar haline dönüşmüştür." **Sümer**, 9.

²¹² **Çağlayan**, s. 56.

yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tâbi olmaktadır.”²¹³. Danıştay’ın verdiği bu karardan belediye şirketlerinin diğer özel hukuk tüzel kişilerine göre belirli ayrıcalıklara sahip bir özel hukuk tüzel kişisi olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak belediye şirketlerinin faaliyetinde bulunduğu kamu hizmetlerine yönelik uyuşmazlıklar kamu hukuku kurallarına göre çözülür²¹⁴.

Belediye şirketleri sadece belediyelerin hizmet ve görevleri alanında değil, 4046 sayılı Kanun kapsamında ticari amaçlı olarak da kurulabilirler. Belediye şirketlerinin sadece yerine getirmiş oldukları kamu hizmetleri nedeniyle kamu hukuku tüzel kişisi olduğu söylenemez²¹⁵. Özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan belediye şirketleri, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında yerine getirdiği kamu hizmet ve görevleri bakımından idare hukukuna tabiyken; 4046 sayılı Kanun tarafından sağlanan yetkiyle yerine getirdiği ticari hizmetler bakımından özel hukuk hükümlerine tabi olur. Bu sebeple belediye şirketlerinin, kamu kesimi içerisinde yer alan özel hukuk tüzel kişileri olduğu da ileri sürülmektedir²¹⁶.

Danıştay’ın 2021 yılında vermiş olduğu bir kararda, benzer yönde hüküm kuran ilk derece mahkeme kararını onaylanmıştır. Karar; “...belediye şirketlerinin belediyelerden ayrı bir tüzel kişilikleri ve özerk bütçeleri olsa da mahalli idarenin denetimi altında oldukları, bu şirketlerin bir takım ayrıcalıklarla karar aldıkları, bu sebeplerle, belediye şirketlerinin, belde sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmaları, belediyenin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili faaliyet göstermeleri ve sermayelerinin kamu parasıyla oluşturulması yönleriyle özel hukuk hükümlerine tâbi olan

²¹³ D13D., 19.02.2019, 2919/450.

²¹⁴ “Bir kısım kamu hizmetini yürütmek üzere kurulmuş özel hukuk tüzel kişiliğini hâiz anonim şirketler olan İZULAŞ ve Türksat A.Ş.’nin tesis ettiği işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda dahi, davaya konu edilen işlemlerin; kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olması ve kamu gücü kullanılmak suretiyle tesis edilmesi halinde davanın idarî yargı yerince çözülmesi gerektiğine Danıştayca karar verilmekte olup, tüzel kişiliği haiz bir kamu kuruluşu olan KOSGEB’in bütün işlemlerinde, özel hukuk hükümlerine tâbi olduğu yolundaki hüküm nedeniyle hizmetin ve kullanılan yetkinin niteliğine ve kamu gücü kullanılıp kullanılmadığına bakılmaksızın tesis ettiği bütün işlemlerin adlî yargı yerinde görülmesi söz konusu olamaz.” **Uyuşmazlık Mahkemesi HB**, 16.10.2023, 207/656.

²¹⁵ **Malbeleş**, s. 35.

²¹⁶ **Duran**, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982, s. 343; **Demirkaya**, Yüksel, Avrupa Birliğinin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye’de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 7, S. 13, 2010, s. 431; **Sevgili Gençay**, s. 167.

sermaye şirketlerinden farklılaştığı, idarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olan belediyelere ait şirketlerin gerek statüleri, gerek teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olmakla birlikte kamu hizmeti yerine getirdikleri ve bu hizmetleri yerine getirirken kamu makamı gibi hareket ettikleri ve işlemlerinde de idare hukuku kurallarına tâbi oldukları, nitekim, dava konusu ihaleye ait dokümandan davalı şirketin 'idare' olarak nitelendirildiği, bu durumda, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan davalı belediye şirketinin 'idare' olarak vasıflandırılması gerektiği ve uyuşmazlığa konu hurda malzemelerini davacı Kuruma devredip devretmeme konusunda takdir yetkisinin bulunmadığı, dolayısıyla, söz konusu malzemelerin davacı Kurum dışında üçüncü şirketlere ihale yoluyla satılamayacağı anlaşıldığından, dava konusu işlemlerde hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”²¹⁷ şeklindedir.

Yargıtay tarafından 2024 yılında verilen bir kararda da belediye şirketleri özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir. Karar; “Belediyeler tarafından kurulan veya ortak olunan şirketler ise, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (6102 sayılı Kanun) hükümlerine tabi sermaye şirketleri olup belediyelerin tüzel kişiliğinden ayrı ve bağımsız özel hukuk tüzel kişileridir. Belediyelerin kurdukları veya ortak oldukları ticaret şirketlerine, kamu tüzel kişiliği kazandıran herhangi bir kanun hükmü bulunmadığı gibi kamusal yetki ve ayrıcalıklar tanınmamıştır. Dolayısıyla, söz konusu şirketlerin kamu tüzel kişisi ya da kamu kurum ve kuruluşu oldukları kabul edilemez.”²¹⁸ şeklindedir.

B. Kamu Hukuku Tüzel Kişisi Olduğunu Savunan Görüş

Belediye şirketleri belirli yönlerden diğer özel hukuk tüzel kişilerinden farklıdır. Şirket yönetiminde belediye çalışanlarının bulunması, yönetim kurulu başkanının belediye başkanı olması, Kamu İhale Kanunu'na tabi olmaları, faaliyet alanlarının belediyenin görev ve hizmet alanları ile sınırlı olması, Sayıştay denetimine tabi olmaları, belediye şirketlerine belediyenin kaynak ayırması ve belediyenin gerçekleştirdiği ihalelere belediye şirketlerinin katılması gibi durumlar farklılıklara örnektir²¹⁹. Belediye

²¹⁷ D13D., 23.06.2021, 2023/2406.

²¹⁸ Y9HD., 25.06.2024, 6472/10013. Benzer yöndeki karar için bkz. Y22HD., 13.01.2017, 25655/106.

²¹⁹ Dilbirliği, s. 68; Sevgili Gençay, s. 169; Küçük, s. 43.

şirketlerinde uygulanacak fiyat politikalarının tespitinde, borçlanmada, ihale kararı alınması gibi önemli mali hususlara yönelik alınan önemli kararlarda belediyelerin etkisi vardır²²⁰.

Öğretideki bir görüşe göre, belediye şirketleri bir kamu tüzel kişisidir²²¹; belediye şirketleri kanuna göre kurulur ve bünyesinde belirli kamusal ayrıcalıkları barındırır. Belediye şirketlerinin isminin şirket olması, Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmaları ve ticaret siciline tescil edilmeleri özel hukuk tüzel kişisi olduklarını göstermez. Kamu tüzel kişilerinin üçüncü kişilerle olan ilişkileri özel hukuk kurallarına da tabi olabilir²²². Bünyelerinde çalışanlar, kural olarak memur sayılır. Ancak özel hukuk hükümlerine tabi çalışanları da bulunabilir. Bu sebeple belediye şirketleri, bir kamu tüzel kişisi olsa bile, işyerlerinde işçi çalıştırabilirler.²²³

C. Karma Nitelikli Olduğunu Savunan Görüş

Bir tüzel kişinin aynı anda hem kamu tüzel kişisi hem de özel hukuk tüzel kişisi olup olamayacağı hususu öğretilerde tartışılmaktadır. Bir görüşe göre; iki hukuki nitelik, tek bir tüzel kişilik bünyesinde bulunabilir²²⁴. Önemli olan belediye şirketinin bir tüzel kişiliğe sahip olmasıdır. Tüzel kişiliğin özel hukuk ya da kamu tüzel kişisi olması uygulamada önemli değildir²²⁵.

²²⁰ İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü, s. 54; Küçük, s. 42, 43.

²²¹ Gözler/ Kaplan, s. 103. Öğretilerde yer alan bir başka görüşe göre ise, belediye şirketleri her ne kadar bir özel hukuk tüzel kişisi olsa dahi belirli özellikleri neticesinde kamu tüzel kişisi görünümündedir. Demirbaş/ Çetinkaya/ Güneş/ Bektaş, s. 161; Küçük, s. 43. Belediyelerle belediye şirketleri arasındaki iletişimi ve irtibatı sağlamak üzere belediyelerde irtibat büroları kurulmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bulunan İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı'nın görevleri arasında bu durum açıkça ifade edilir. İlgili düzenleme şu şekildedir: "... şirketlerin, kamu hizmetlerinin gerekleri ve belediye menfaatlerini göz önüne alarak işletilmesi; belediye şirketleri ve iştiraklerinin çalışmalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi, şirketlerin ve iştiraklerin karlılık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak çalışmalarının sağlanması."

²²² Çağlayan, Kamu Tüzel Kişisi, s. 391; Çağlayan, s. 55.

²²³ Gözler/ Kaplan, s. 104. Aynı yönde bkz. Çağlayan, s. 55. "... Kamu tüzel kişilerinin, nitelik ve özellikleriyle bağdaştığı ve statülerinin elverdiği ölçüde, özel hukuk tüzel kişileri gibi genel hükümlere göre bazı yetkileri kullanmaları mümkün olmakla beraber, açık bir hüküm bulunmadıkça bu hal; onların hukuk rejimi olan idare hukuku ve kamu kanunlarına bağlılık ilkesini ortadan kaldırmaz.". AYM., 28.11.1985, E. 1985/7, K. 1985/22.

²²⁴ Öğretilerde her ne kadar bir tüzel kişiliğin hem kamu hem de özel hukuk tüzel kişisi olmasında hukukun bir engel mevcut olmasa da mantık kuralları çerçevesinde bunun mümkün olmadığı ileri sürülmektedir. Çünkü özel hukuk tüzel kişiliği ile kamu hukuku tüzel kişiliği zıt iki kavram ve uygulanacak hukuk türleri tamamen farklı olacağından tek bir tüzel kişilik altında birleştirilmesi mümkün değildir. Bkz. Sevgili Gençay, s. 164.

²²⁵ Ulusoy, s. 151; "Bu şirketlerin kamu tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi oldukları o kadar önemli değildir. Nihayetinde üzerinde anlaşacağımız nokta herhalde bunların kamusal görevler yerine getirdikleridir." Sevgili Gençay, s. 161.

Özel hukuk tüzel kişileri, özel hukuk hükümlerine göre kurulur ve faaliyette bulunurlar. Kamu tüzel kişilerinin ise iki temel özelliği bulunmakla beraber bunlardan birisi kanunla ya da Cumhurbaşkanı karnamesi ile kurulma ile kamusal belirli yetkilere sahip olunmasıdır. Belediye şirketleri ise Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulan ve belirli kamusal yetkilere sahip tüzel kişilerdir. Bu sebeple belediye şirketlerinin çift görünümlü bir hukuki niteliğe sahip olduğu öğretide ileri sürülmektedir²²⁶. Bir tüzel kişiliğin çift kimlikli olması iki farklı tüzel kişiliğe sahip olduğu anlamına gelmez. Bu görüşü savunanlara göre, belediye şirketleri her ne kadar hem kamu tüzel kişiliği hem de özel hukuk tüzel kişiliği niteliğinde olsa da tek bir tüzel kişiliğe sahiptir²²⁷.

İşbir'e göre; tüzel kişiler bünyelerinde kamu ve özel hukuk tüzel kişiliklerini birleştirebilir. Bu tür tüzel kişilikler ise sui generis ve atipik tüzel kişilik olarak isimlendirilir. Atipik tüzel kişiliğinin kurulması kamu tüzel kişiliğinin kurulması ile benzer özellik gösterirken; sui generis tüzel kişiliğinin kurulmasında kamusal usullerin yanında tüzel kişiyi kuran gerçek kişilerin de onayı ve rızası da alınmalıdır. Belediye şirketleri, kanunla kurulduğu için atipik bir tüzel kişiliktir²²⁸. Gözübüyük/Tan'a göre ise özel hukuk tüzel kişiliklerine bazı kamusal ayrıcalıklar tanınarak idare hukuku süjesi olmaları sağlanabilir²²⁹. Örneğin; Anayasa Mahkemesi, Posta ve Telgraf Teşkilatı için kamu kurumu niteliği ağır basan anonim şirket hukuki nitelendirmesinde bulunmuştur²³⁰.

D. Görüşümüz

Belediye şirketleri, kamu hizmetlerini belirli ayrıcalıklarla yerine getirirse de Türk Ticaret Kanunu'na tabi olarak kurulduklarından özel hukuk tüzel kişisidir. Ancak diğer özel hukuk tüzel kişilerine göre ayrıcalıklı bir hukuki niteliğe sahiptir.

Belediye şirketlerinin diğer özel hukuk tüzel kişilerine göre belirli ayrıcalıklara sahip olması, kamu tüzel kişisi olduğunu göstermez. Bir tüzel kişiliğin bünyesinde hem özel hukuk hem de kamu hukuku tüzel kişiliği de birleşmeyeceğinden karma görüşe de katılmamız mümkün değildir. Ayrıca, hukuki nitelendirme için belediye

²²⁶ Ayrıca "sınırdaki tüzel kişiler", "karma kişiler", "kamu hizmeti ile görevli özel kuruluşlar" adı altında da isimlendirilebilir. Bkz. **Gözübüyük/ Tan**, s. 159. Aksi yöndeki görüş için bkz. **Sevgili Gençay**, s. 165.

²²⁷ **Ulusoy**, s. 150, 151.

²²⁸ **İşbir**, Begüm, Kamu Tüzel Kişiliği, Ankara 2017, s. 452.

²²⁹ **Gözübüyük/ Tan**, s. 158.

²³⁰ **AYM.**, 04.12.2014, E. 2013/ 84- K. 2014/183.

şirketi tarafından yerine getirilen faaliyet türünün de bir önemi yoktur. Belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyette bulunmak için kurulan belediye şirketlerinin kamu tüzel kişisi olduğu; kâr elde etme amacı ile ticari faaliyetlerde bulunan şirketlerin ise özel hukuk tüzel kişisi olduğu söylenemez. Aksi takdirde her iki hizmet türünü sunan belediye şirketlerinin hukuki nitelendirilmesi yapılamaz. Faaliyet türü, sadece uyuşmazlık halinde uygulanacak hukuk kurallarını belirler. Belediyenin görev ve hizmetlerini yürüten belediye şirketlerine yönelik uyuşmazlıklara kamu hukuku; kâr elde etme amaçlı kurulan şirketlere ise özel hukuk hükümleri uygulanır. Bu nedenlerle yerine getirilen faaliyetin türü önemli olmaksızın, belediye şirketlerinin özel hukuk tüzel kişisi olduğu söylenmelidir.

Ş6. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN DENETİMİ VE YÖNETİCİLERİNİN SORUMLULUĞU

I. Denetim

Belediye şirketlerinin denetlenmesine yönelik Belediye Kanunu'nda doğrudan bir hüküm mevcut değildir. Bununla birlikte ilgili Kanun'un 56. maddesinde belediyelerin, belediye şirketlerini dolaylı yoldan denetlemelerine imkân tanıyan bir hüküm yer alır. Belediye başkanı, kendi yönetimi altındaki belediyenin faaliyetlerini değerlendirmek amacıyla faaliyet raporu düzenlemekle yükümlüdür. Faaliyet raporunda şirket bilgileri de bulunmalıdır. Rapor içerisinde şirket bilgilerinin bulunması, belediyenin dolaylı denetim yükümlülüğü bulunduğunu gösterir²³¹.

Belediye şirketleri her ne kadar özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olsa da belirli yönlerden diğer özel hukuk tüzel kişilerinden farklıdırlar. Bu farklılıklardan birisi de denetimlerine yöneliktir. Belediye şirketleri, diğer özel hukuk tüzel kişilerine de uygulanan denetim usulleri yanında ayrıca kamu idarelerine yönelik gerçekleştirilen

²³¹ **Bilbil**, s. 1110; **Demirtaş**, s. 14. “5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisinin “belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için ” bir Denetim Komisyonu oluşturacağını belirtmektedir. Oluşturulan komisyonun “belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi ” isteyebileceğine vurgu yapan kanun koyucu, belediye şirketlerinden bahsetmemiştir. Aynı zamanda “Belediyenin Denetimleri” başlığı taşıyan 4. Kısım da belediye şirketlerinin doğrudan denetimine yönelik bir düzenleme içermemektedir.”. **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 50.

denetimlerden bazılarına da tabidirler²³². Sayıştay denetimine tabi olmaları bu tür denetimlere örnektir. Bununla birlikte, belediye şirketlerinin denetimi halen yetersizdir²³³.

II. Sorumluluk

Özel hukuk tüzel kişisi niteliğindeki belediye şirket yöneticilerine uygulanan hükümler, herhangi bir şirket yöneticisinden farklı değildir. Belediye şirketleri her ne kadar kamu hizmetini yerine getirir ve belirli kamusal ayrıcalıklardan yararlınsa da yöneticilerine yönelik daha ağır bir yaptırım kanunda düzenlenmemiştir²³⁴.

A. Cezai Sorumluluk Yönünden

Memurların rüşvet ve zimmet gibi suçlardan yargılanmalarının nedeni memuriyetlerinin kanundan kaynaklanmasındandır²³⁵. Belediye şirketlerindeki yöneticiler ise belediyenin yetkili organları tarafından seçildiği ve belirlendiği için görevleri kanundan kaynaklanmaz. Bu sebeple örnek olarak sayılan suçlardan belediye organlarınca seçilen temsilcilerin sorumlu olması hukuken mümkün olmamalıdır.

Kanaatimizce kamu görevlileri, memurlar ve sözleşmeli personellerdir. Belediye şirketinde çalışanlarsa İş Kanunu'na tabi olan işçilerdir. Ayrıca belediye şirket yöneticilerinin memur gibi cezalandırılabilmelerini sağlayacak bir düzenleme kanunlarda mevcut değildir. Bu sebeple kamu hizmetini yerine getiren ve kamu kaynaklarının bir kısmını kullanan belediye şirket yöneticilerinin cezai sorumluluğunun memurlar gibi olması hukuken mümkün değildir. Ancak belediyelerde çalışan genel sekreter ve yönetim kadrosundaki belirli kişiler belediye şirketlerinde görevlendirilebilir. Bu memurlar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olacağından rüşvet, zimmet ve görevi kötüye kullanma gibi suçlardan yargılanabilirler. Çünkü belediyelerden belediye şirketine görevlendirilen memurların memuriyetleri sona ermez ya da askıya alınmaz. Çalıştırılan kişi memur olarak kalmaya devam eder. Ayrıca yöneticiler memur ise disiplin sorumlulukları da vardır.

²³² **Yaprak**, s. 165.

²³³ **Bektaş/ Olgun**, s. 248. Belediye şirketlerinin yerel yönetimler, merkezi yönetimler ve Sayıştay tarafından denetimi hakkında geniş bilgi için bkz. **Yaprak**, s. 164.

²³⁴ “Belediyeler veya il özel idareleri tarafından kurulan şirketler kamu kaynağı kullanmakta olup, kaynakları kendileri veya yakınlarına menfaat sağlamak için sarfeden bazı belediye şirketlerinin yönetici veya personeline yönelik hukuki ve cezai sorumluluk, özel şahıslar tarafından kurulan bir kooperatifin yöneticilerinden daha azdır.”. **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 74.

²³⁵ **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 70.

B. Hukuki Sorumluluk Yönünden

Hukuki sorumluluk bakımından belediye şirket yöneticileri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabidir. Belediye şirketleri, kuruluşları esnasında rekabet koşullarına dikkat edilmemesi, rekabet koşulları göz önüne alınmaksın kurulması, plansız ve hesapsız bir şekilde harcamaların ve siyasi saiklerle gerekmediği halde fazla personel istihdamının gerçekleştirilmesi gibi sebeplerle zarar etme riskini üzerlerinde taşımaktadır²³⁶. Belediye şirketlerinin sermayesinin çoğunluğunun belediyeye ait olması ve belediyenin yönetimde söz sahibi olması, belediye şirketlerinin belediyenin onay vermediği bir harekette bulunamamalarına sebep olur²³⁷. Ürünlerin satımı, fiyatlandırılması genellikle belediyelerin kararları çerçevesinde alınır²³⁸. Özetle, belediye şirketlerinin zarar etmesinin nedeni çoğunlukla belediyelerdir. Bu nedenle belediyeler, genellikle genel kurulda aldıkları Türk Ticaret Kanunu'nda düzenlenen ve şirket yöneticilerini sorumluluktan kurtaran ibra kararları ile belediye şirket yöneticilerini sorumluluktan kurtarır.

Kanaatimizce, kamu hizmetini yerine getiren ve belediye kaynaklarını kullanan belediye şirketlerinin, gerek cezai gerekse de hukuki sorumluluğunun Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulan diğer şirketler kadar bile olmaması, uygulamada belediye şirketlerinin kötü amaçlarla kurulmasına sebep olabilir. Bu sebeple yeni düzenlemeler ile belediye şirket yöneticilerinin hukuki ve cezai sorumluluklarının belirlenmesi ve sorumluluklarının ağırlaştırılması gerekir²³⁹.

²³⁶ **Dilbirliği**, s. 77. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediye'sinin sermayesinin %98'ine sahip olduğu şirketlerden BELKO Ltd. Şti.'ye bağlı şirketlerden biri olan BELSO A.Ş. 1989 yılında yaklaşık 450 milyon TL zarar etmiştir. Bu örnekler çoğaltılabilir. **Dilbirliği**, s. 75. Aksi yöndeki görüş için bkz. **Bektaş/ Olgun**, s. 248.

²³⁷ **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 74.

²³⁸ **Bektaş/ Olgun**, s. 246.

²³⁹ Aynı yöndeki görüş için bkz. **İlgezdi/ Sönmez/ Güçlü**, s. 74.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE ŞİRKETLERİ AÇISINDAN ASIL İŞVEREN – ALT İŞVEREN UYGULAMASI

§7. ASIL İŞVEREN - ALT İŞVEREN İLİŞKİSİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR

I. Tanımı

Çalışma hayatındaki ekonomik, teknolojik ve sosyal değişimlerin meydana getirdiği çalışma şekillerinden birisi asıl işveren – alt işveren ilişkisidir²⁴⁰. Bu ilişki atipik çalışma yöntemlerindendir²⁴¹. Asıl olan işverenin kendi işçileri ile çalışmasıdır; alt işveren işçilerinin kullanılması ise istisnaidir²⁴². Bazı işlerin niteliği gereği uzmanlık gerektirmesi, o işlerde uzman işçilerin çalışmasını gerektirir. Bunu sağlayan hukuki çarelerden birisi de asıl işveren – alt işveren ilişkisidir²⁴³.

Asıl işveren - alt işveren ilişkisi, 4857 sayılı İş Kanunu’nun²⁴⁴ m. 2/6 ila m. 2/9 hükümlerinde ve Alt İşverenlik Yönetmeliğinde²⁴⁵ düzenlenmiştir. Bir işverenden, iş yerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte

²⁴⁰ **Narmanlioğlu**, Ünal, İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri I, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. B., İstanbul 2024, s. 115; **Eyrenci**, Öner/ **Taşkent**, Savaş/ **Ulucan**, Devrim/ **Baskan**, Esra, İş Hukuku, 11. B., İstanbul 2024, s. 33; **Çelik**, Nuri/ **Caniklioglu**, Nurşen/ **Canbolat**, Talat/ **Özkaraca**, Ercüment, İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 36. B., İstanbul 2020; **Bedük**, Kamu İşyerlerindeki Alt İşveren Uygulaması ve İşçi Alacağı Sorunu, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 19, S. 1, 2011, s. 157; **Koç**, s. 67. Uygulamada alt işveren; taşeron, yüklenici gibi isimler ile de anılır. Bkz. **Sümer**, Haluk Hadi: İş Hukuku Uygulamaları, 8. B., Ankara 2024, s. 60; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 33; **Arslantürk**, Yalçın, Kamu Kurumlarındaki Alt İşveren Çalışanlarının Kadroya Alınmasının Anayasal Eleştirisi, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 13, S. 1. 2023, s. 848; **Kaya**, Gazanfer, Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C. 14, S. 55, 2015, s. 258; **Gerek**, Nüvit, Kamuda Çalışan Alt İşveren İşçilerinin Muvazaalı İlişkilerden ve İşkolu Tespitindeki Zorluklardan Kaynaklanan Sorunları, Karatahta İş Yazıları Dergisi, S. 8, Ağustos 2017, s. 55; **Tunçomağ**, Kenan/ **Centel**, Tankut, İş Hukukunun Esasları, 9. B., İstanbul 2018, s. 59.

²⁴¹ Asıl işveren - alt işveren ilişkisinin atipik nitelikte olması istisnai bir çalışma şekli olduğunu göstermez. Bkz. **Aydınlı**, İbrahim, Türk İş Hukukunda Alt İşveren (Taşeron) İlişkisi ve Muvazaa Sorunu, 5. B., Ankara 2021, s. 180.

²⁴² **Güzel**, Ali, Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru..., Çalışma ve Toplum, C. 2010, C. 4, S. 27, 2010, s. 16; **Koç**, s. 66.

²⁴³ **Sümer**, s. 60.

²⁴⁴ RG., 10.06.2003, 25134.

²⁴⁵ RG., 27.09.2008, 27010.

çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir (İşK. m.2/6). Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur (İşK. m.2/6) ²⁴⁶.

Alt işveren, asıl işverenin yürüttüğü mal ve hizmet üretimine yönelik yardımcı işlerde ya da işletmenin ve işin gerekleri ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren asıl işin bir bölümünde iş alan ve bu işte çalışan işçilerini bu işe özgüleyen işverendir²⁴⁷. Asıl işveren ise kendi işyerindeki yardımcı işleri ya da belirli koşulların varlığı altında asıl işinin bir bölümünde alt işvereni görevlendiren işverendir²⁴⁸. Örneğin inşaat sektöründe, inşaat firması asıl işveren iken; inşaat firması tarafından elektrik ve su tesisatı ya da internet altyapı işlerinin verildiği işverenler, alt işverendir²⁴⁹. Alt İşverenlik Yönetmeliği'ne göre alt işverenlik sözleşmesi taraflar arasında yazılı olarak yapılmalıdır (m.9)²⁵⁰.

Asıl işveren - alt işveren ilişkisi, işverenlerin ekonomik anlamda rahatlamasını ve uzmanlık gerektiren işlerde nitelikli işçilerden yararlanabilmelerini sağlar²⁵¹. Bu üçlü ilişkide hukuken iki farklı işveren vardır. Alt işveren, asıl işverenin işveren vekili konumunda olmayıp hukuki işlemleri kendi adına ve hesabına gerçekleştirir²⁵². Bu

²⁴⁶ **Süzek**, Sarper/ **Başterzi**, Süleyman, İş Hukuku, 24. B., Ekim 2024, s. 167; **Sümer**, s. 60; **Başbuğ**, Aydın/ **Yücel Bodur**, Mehtap, İş Hukuku, 6. B., İstanbul 2021, s. 84; **Tunçomağ/ Centel**, s. 59; **Ekmekeçi/ Yiğit**'e göre asıl işin bir bölümünün ya da yardımcı işlerin alt işverene verilmesi durumu asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kurucu bir unsuru olmayıp hukuka uygunluk kriterlerinden biridir. **Ekmekeçi/ Yiğit**, s. 124; **Coşkun**, Bayram/ **Pank Yıldırım**, Çiğdem/ **Şen**, Eyüp, 696 Sayılı KHK ve 7079 Sayılı Kanunun Türkiye'de Kamu Sektörü İstihdamına Etkisi, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, C. 11, S. 2, 2022, s. 22; **Akyiğit**, Ercan, İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Alt İşverenlik, Ankara 2011, s. 23; **Narmanhoğlu**, s. 117. **Ertürk**, Şükran, İş Hukuku Dersleri Bireysel İş Hukuku, Ankara 2022, s. 65; **Uşan**, M. Fatih/ **Erdoğan**, Ersin/ **Erdoğan**, Canan, Yargıtay ve Bölge Adliye Mahkemesi Kararları Işığında Bireysel İş Hukuku ve İş Yargılaması, Ankara 2021, s. 47.

²⁴⁷ **Sümer**, s. 60; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 84; **Akyiğit**, s. 29; **Aydınlı**, Taşeron, s. 184; **Bedük**, s. 157; **Süzek/ Başterzi**, s. 167. Öğretide ileri sürülen bir görüşe göre, İş Kanunu m.2/6'da yer alan "diğer işveren" ifadesinin alt işvereni karşıladığı ve bu nedenle kanun hükmünde alt işverenin tanımının yapıldığı ileri sürülür. Bkz. **Aydınlı**, Taşeron, s. 185.

²⁴⁸ **Akyiğit**, s. 29; **Bedük**, s. 160.

²⁴⁹ **Sümer**, s.61.

²⁵⁰ **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 33.

²⁵¹ **Aydınlı**, Taşeron, s. 181, 182; **Narmanhoğlu**, s. 116. Özellikle inşaat, nakliye ve işletme işlerinde işlerin uzmanlaşmış kişilere gördürülmesi amacıyla asıl işveren – alt işveren ilişkisi tercih edilir. **Sümer**, s. 60.

²⁵² **Süzek/ Başterzi**, s. 168; **Sümer**, s. 64; **Bedük**, s. 157; **Narmanhoğlu**, s. 119; **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 47." Ticari ve mesleki faaliyette bulunmanın amacı, bu yolla gelir elde etmektir. Bu

sebeple taraflar arasında iş ya da vekalet sözleşmesi ilişkisi değil; kira²⁵³, eser, taşıma sözleşmeleri gibi bir hukuki ilişki vardır²⁵⁴. Bu ilişkinin kurulmasında sözleşmenin isimlendirilmesi önemli değildir. İşK. m. 2/6 hükmünde yer alan şartları sağlayan sözleşmeler ile bu hukuki ilişki kurulabilir²⁵⁵. Ancak taraflar arasında distribütörlük veya rödovans sözleşme ilişkisinin bulunması asıl işveren – alt işveren ilişkisinin oluşumunu engeller²⁵⁶.

II. Asıl İşveren - Alt İşveren İlişkisinin Koşulları

Asıl işveren - alt işveren ilişkisi, işverenler tarafından kötüye kullanılabilecek bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle belirli kural ve kısıtlamalara tabi olarak kurulur.

bir serbest faaliyet olarak kabul edilir ve bağımsız işyeri ve işveren olmada bir kriter olarak kabul edilir. Bir gelir elde etme amacını taşımadan yapılan faaliyetin ticari veya mesleki olduğu söylenemez. Aile hekimleri, çalışmaları sırasında sağlık hizmeti verdikleri kişilerden hiçbir şekilde ücret alamazlar. O nedenle aile hekimlerinin işveren, aile hekimliğinin 193 ve 213 sayılı Kanunlar yönünden ayrı bir işyeri olmadığı açıktır. Yukarıda açıklanan maddi ve hukuki olgulara göre, davacının işvereni davalı Sağlık Bakanlığıdır. Aile hekimleri ise işveren vekili konumunda kaldığından söz konusu alacaklardan şahsen sorumlu değildirler. Hal böyle olunca Mahkemece Sağlık Bakanlığının işveren olduğunun kabulü ile davanın esası yönünden inceleme yapılması gerekli iken yazılı şekilde pasif husumet yokluğundan davanın reddine karar verilmesi hatalı olmuştur.” **Y9HD.**, 17.12.2024, 13234/16189.

²⁵³ “Davalılar arasındaki ilişkinin esasları, M... T... A.Ş. ile davalılardan T... Mühendislik Şirketi arasında imzalanan “Çerçeve Alan Tahsis Sözleşmesi” ile belirlenmiştir. Sözleşmede, M... mağazası içinde belirlenecek bir alanda unlu mamuller imali ve satışının yapılacağı, alan kirasının, net satış rakamlarının belli bir yüzdesi olarak ödeneceği kararlaştırılmıştır. [...] M... işyerinde unlu mamuller yapımı ve satışa sunumu işi asıl işin bir bölümü olarak değerlendirilse dahi, verilen işin, işletmenin ve işin gereği olarak teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir iş olduğu kabul edilmelidir. Unlu mamullerin özellikle imali özel bir teknolojiyi, birikimi ve ayrı bir yetki belgelerine sahip olmayı gerektirir. Unlu mamullerin teşhir ve satışa sunumu aşamasında da mağazacılık uygulamalarının dışında özel yöntemler kullanılabilir. Bu yönden de somut olayda asıl işin bölünerek alt işverene verilmesinde yasaya aykırılık bulunmamaktadır.” **Y9HD.**, 27.03.2012, 26973/10277.

²⁵⁴ **Süzek/ Başterzi**, s. 168; **Aydınlı, Taşeron**, s. 186; **Narmanlıoğlu**, s. 119; **Eyrenci/ Taşkent/ Uluçan/ Baskan**, s. 33; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 101; **Bedük**, s. 158. Bu nedenle alt işveren işçilerinin ücretleri alt işveren tarafından ödenirken işçilere emir ve talimat verebilme hak ve yetkisine de alt işveren sahiptir. Bkz. **Bedük**, s. 159; **Narmanlıoğlu**, s. 119.

²⁵⁵ **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 101.

²⁵⁶ **Sümer**, s. 62. “Yukarıda ana hatlarıyla özetlenen sözleşmenin tanık beyanları ve tüm dosya kapsamına göre (geçerli) bir rödovans sözleşmesi olduğu anlaşılmaktadır. Somut uyuşmazlıkta olduğu gibi geçerli bir rödovans sözleşmesinin varlığı durumunda, ruhsat sahibi ile rödovansçı arasındaki ilişkinin niteliği başından itibaren aynıdır. Bu ilişkinin 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2/6. maddesinde düzenlenen asıl işveren-alt işveren ilişkisi tanımlamasına uygun olmadığı açıktır. Dolayısıyla, geçerli bir rödovans sözleşmesinin varlığı durumunda, 24/06/2010 tarihi öncesi ve sonrası şeklinde bir ayırım yapılmaksızın, ruhsat sahibinin, rödovansçı işçilerinin işçilik alacaklarından sorumlu olmadığı kabul edilmesinde bir hata bulunmadığı bu nedenlerle TTK yönünden davanın husumetten reddi doğru olduğu anlaşılmaktadır.” **Y9HD.**, 01.06.2022, 5904/6901.

Geçerli bir asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kurulabilmesi için İşK. m. 2/6 hükmünde belirtilen şartların birlikte bulunması gerekir²⁵⁷.

A. İşyerinde İşçi Çalıştıran Asıl İşverenin Varlığı

Asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kurulabilmesi için öncelikle kendi nam ve hesabına çalışan iki işverenin bulunması gerekir²⁵⁸. Bir kimsenin işveren olabilmesi için de işçi çalıştırması yeterlidir. Ancak çalıştırılması gereken asgari işçi sayısına yönelik İş Kanunu'nda bir düzenleme mevcut değildir. Bu sebeple tek bir işçi çalıştırılması, işveren sıfatının kazanılabilmesi için yeterlidir²⁵⁹.

Asıl işveren, işyerinde işçi çalıştırmaz ise işveren niteliği kazanamaz²⁶⁰. Bu nedenle asıl işin tamamının alt işverene verildiği anahtar teslimi işlerde ya da ihale makamının işin tamamını bir yükleniciye verdiği hallerde bu ilişki kurulamaz²⁶¹. Yargıtay'a göre; verilen iş, asıl işverenin faaliyet alanı içerisinde yer alan mal ve hizmet üretimine yönelikse, anahtar teslimi iş niteliğinde kabul edilmez²⁶². Belediyelerin

²⁵⁷ Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 104.

²⁵⁸ Süzek/ Başterzi, s. 167; Sayın, Ali Kemal: Türk Hukukunda Alt İşveren Uygulaması: Kamu Kuruluşlarının Personel Çalışmasına Dayalı Hizmet Alımlarında 6552 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Yaklaşımlar, Sosyal Siyaset Konferansları, S. 69, 2017, s. 64; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 35; Tunçomağ/ Centel, s. 59; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 50; Bu sebeple alt işveren asıl işverenin işveren vekili niteliğinde olmayıp bağımsız bir işverendir. Bkz. Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 101; Bedük, s. 157; Koç, s. 69; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 84. Yargıtay'ın da kabul ettiği üzere sağlık ocaklarında çalışan alt işveren işçilerinin asıl işvereni sağlık ocağının başındaki hekim olmayıp Sağlık Bakanlığı'dır. Çünkü sağlık ocağı hekimi kendi adı ve hesabına alt işveren işçisini çalıştırmamaktadır. Bkz. Y9HD., 27.09.2018, 7550/16826; Narmanlioğlu, s. 119; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 35; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 84.

²⁵⁹ Aksi durumda anahtar teslim iş kurumu gündeme gelir. Aydın, Taşeron, s. 188; Ekmekçi/ Yiğit, s. 125; Akyiğit, s. 31; Süzek/ Başterzi, s. 170.

²⁶⁰ “Şu hâlde 4857 sayılı Kanun'un 2 nci maddesi ile Yönetmelikteki hükümlere göre asıl işveren -alt işveren ilişkisinin varlığından söz edilebilmesi için öncelikle işyerinde işçi çalıştıran bir asıl işverenin bulunması gerekmekte olup asıl işverenin o işyerinde işçi çalıştırarak işveren sıfatını koruması, işin bütünü başka bir işverene devretmemiş bulunması gerekir.” HGK., 04.10.2023. Benzer yönde bkz. 566/892; Süzek/ Başterzi, s. 169; Sümer, s. 65; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 84; Narmanlioğlu, s. 119; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 35; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 104; Sayın, s. 64; Tunçomağ/ Centel, s. 59.

²⁶¹ Bu sebeple örneğin anahtar teslim işlerde asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurulmaz. Konu ile ilgili Yargıtay kararı için bkz. “Asıl işveren - alt işveren ilişkisinin varlığı için öncelikle işin başka bir işverenden alınmış olması, bir başka ifade ile asıl işverenin işverenlik sıfatına devredilen iş dolaısıyla sahip olması, asıl işyeri ya da işyerinden sayılan yerlerde kendi adına işçi çalıştırıyor olması gerekir.” Y22HD., 16.07.2020, 29980/9612. Süzek/ Başterzi, s. 169; Sümer, s. 65; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 84; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 35; Narmanlioğlu, s. 122; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 50. Ayrıca bir işyerinin bütün unsurlarıyla birlikte kiraya verilmesi durumunda da asıl işveren-alt işveren ilişkisi kurulamaz. Ekmekçi/ Yiğit, s. 125.

²⁶² “Bu anlamda asıl işverenin faaliyet alanı olmadığı ve devamlılık göstermediği sürece anahtar teslimi sureti ile verilen yapım ve inşaat işleri, mal ve hizmet üretimine ilişkin işler olarak kabul edilemez. Zira bir kişinin faaliyet alanı yapım ve inşaat işi ise bu zaten asıl iş kapsamında

kanunlarla kendilerine verilen belirli görev ve hizmetleri yine kanunun verdiği izin ile belediye şirketlerine vermeleri de bu nedenle anahtar teslimi iş niteliğinde değildir. Asıl işverenin sadece yardımcı işlerde işçi çalıştırması da bu şartı sağlamaz.

Üstlenilen işte sadece alt işverenin kendisi çalışırsa da taraflar arasında asıl işveren – alt işveren ilişkisi kurulamaz²⁶³. Bu sebeple hem asıl işveren hem de alt işverenin işyerinde işçi çalıştırması gerekir²⁶⁴. Ayrıca alt işverenin belirli bir organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa sahip olması gerekir²⁶⁵. Bu niteliklere sahip olmayan işverenler ile imzalanan asıl işveren - alt işveren sözleşmeleri muvazaalı kabul edilir.²⁶⁶

B. İşin Asıl İşverene Ait İşyerinde Gerçekleştirilmesi

Alt işveren tarafından yerine getirilecek faaliyetlerin asıl işverenin işyerinde icra edilmesi gerekir²⁶⁷. Aksi takdirde fason üretim meydana gelir²⁶⁸. Aynı şart yardımcı işler bakımından da geçerlidir. Bir işyerinin öğle yemeği için işyeri dışındaki bir restorana ile anlaşmış olması durumunda işçiler, yemek arasında mekân değiştireceklerinden asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurulmaz²⁶⁹.

değerlendirilir. Asıl iş için ise mal ve hizmet üretim unsuru aranmaz. [...] Davalı ...'nin konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak asıl işi kapsamındadır. Bu iş ...'nin devamlılık arz eden faaliyet alanı içinde yer almaktadır. Diğer davalı şirkete asıl işini ihale kapsamında yapılması için vermiştir. Bu işten elini çekmediği gibi ve faaliyet alanı dışında bağımsız bir iş değildir. Verilen iş, asıl iş olduğundan anahtar teslim iş olarak nitelendirilemez.” **Y9HD.**, 09.11.2017, 15633/17831.

²⁶³ “...İşin bütünü başka bir işverene bırakıldığında, madde anlamında bir alt işverenlik, dolayısıyla dayanışmalı sorumluluk söz konusu olmayacaktır... Alınan işte sigortalı çalıştırmayıp, tek başına işi yürüten kişi alt işveren olarak nitelendirilemeyecektir. Bu kimsenin diğer bir takım iş yerlerinde çalıştırdığı sigortalılar nedeniyle kazandığı işverenlik sıfatının sonuca etkisi yoktur.” **Y10HD.**, 07.03.2022, 10313/3103; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 104; **Süzek/ Başterzi**, s. 170.

²⁶⁴ **Süzek/ Başterzi**, s. 169; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 104.

²⁶⁵ Aksi takdirde asıl işveren - alt işveren ilişkisi değil işçi temini söz konusu olur. **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 35; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 102.

²⁶⁶ **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 102, 103; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 36.

²⁶⁷ **Süzek/ Başterzi**, s. 170; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 84; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 129; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 36; **Sayın**, s. 65; **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 52.

²⁶⁸ **Süzek/ Başterzi**, s. 170; **Sümer**, s. 75; **Akyiğit**, s. 50; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 107; **Sayın**, s. 65; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 36; **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 52. “Kural olarak fason üretim, ana firmanın işyeri dışında yapıldığında, muvazaa olgusu hariç yapılan iş asıl işverene ait işyerinde yapılması unsurunu taşımadığı için asıl alt işveren ilişkisi olarak kabul edilemez. Ancak işlemin muvazaalı olması veya fason üretimin ana firmanın işyerinde yapılması halinde asıl alt işveren ilişkisinin varlığı kabul edilmelidir.” **Adana BAM 11HD.**, 24.12.2020, 369/549.

²⁶⁹ **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 129; **Akyiğit**, s. 50.

Alt işveren işçilerinin çalışacağı işyerinin, fiziki bir mekân ile sınırlandırılması gerekir²⁷⁰. İşverenin iş organizasyonu içerisinde yerine getirilen alt işveren hizmetleri de bu ilişkiyi oluşturur²⁷¹. Öğretide çoğunlukla kabul edildiği üzere, üretilen belirli ürünleri teslim noktasına ulaştırma işini üstlenen işveren ile muvazaa hali saklı kalmak kaydıyla bu ilişki kurulabilir²⁷². Yargıtay da bu görüştedir²⁷³. Öğretide yer alan aksi yöndeki bir görüşe göre, taşımacılık, kargo, teslimat gibi işler bakımından söz konusu ilişkinin kurulması mümkün değildir²⁷⁴.

Kanaatimizce, kargo ve teslimat gibi niteliği gereği işyeri dışında icra edilen işlerde de asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurulabilir. Bu ilişki, işverenlere esneklik sağlanırken, zayıf konumda olan işçileri de korumaktadır. İşyeri dışında icra edilen iş türleri bakımından bu ilişkinin kurulamayacağının kabul edilmesi, işçiler aleyhine uygulamaların meydana gelmesine sebebiyet verebilir.

C. Alt İşverenin Gördüğü İşin İşyerinde Üretilen Mal ve Hizmet Üretimine Yönelik Olması

Alt işveren tarafından yerine getirilen iş, asıl işverenin ürettiği mal ya da hizmete yönelik olmalıdır²⁷⁵. Alt işverenin gördüğü işin işyerinde üretilen mal ve hizmet üretimine yönelik olması, kurulan ilişkinin hukuka uygun olup olmamasını göstermesi bakımından önemlidir²⁷⁶.

Alt işverenin yürüttüğü işin asıl işe bağımlı ve asıl işle birlikte devam etmesi gerekir²⁷⁷. Bu sebeple örneğin çikolata fabrikasında spor salonu inşaatını gerçekleştiren, okul bahçesinde kafeterya işleten, spor salonunda çatı aktarım işini alan ya da

²⁷⁰ Sümer, s. 75, 76.

²⁷¹ Süzek/ Başterzi, s. 170; Aydın, Taşeron, s. 217; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 36; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 107.

²⁷² Süzek/ Başterzi, s. 170; Sümer, s. 75; Akyiğit, s. 51; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 107; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 36; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 52.

²⁷³ “Bölge Adliye Mahkemesince yapılacak iş her iki davalı şirketin faaliyet konularını, bu kapsamda kazaya konu işin kuryelik işi olduğunun dosya kapsamına göre belirgin olduğunu göz önünde bulundurarak bu durumun davalılar arasında bir asıl/alt işverenlik ilişkisine meydan verip vermediğini, ilgili şirketlerin kaza tarihini kapsayan ticari defter ve kayıtlarının içeriği ile rücuat tazminat dava dosyası kapsamı da irdelenmek suretiyle değerlendirmek, asıl/alt işveren ilişkisinin varlığı sonucuna varıldığı takdirde...”. Y10HD., 04.06.2024, 3904/6297.

²⁷⁴ Ekmekçi/ Yiğit, s. 130. Benzer yönde görüş için bkz. Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 85.

²⁷⁵ Süzek/ Başterzi, s. 170, 171; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 36; Narmanlioğlu, s. 122; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 85.

²⁷⁶ Ekmekçi/ Yiğit, s. 140.

²⁷⁷ Sümer, s. 73; Narmanlioğlu, s. 124; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 36; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 100; Koç, s. 71.

işyerlerinde geri dönüşüm ya da hurda hizmeti gören²⁷⁸ kişiler ile asıl işveren alt işveren ilişkisi kurulamaz²⁷⁹.

D. Alt İşveren Üzerine Yardımcı İş ya da Belirli Koşullar Altında Asıl İşin Bir Bölümünün Bırakılması

İşyerinde yürütülen mal ve hizmet üretimi kendi içerisinde yardımcı iş ve asıl iş olarak ikiye ayrılır. Bir işin asıl iş ya da yardımcı iş olduğunun tespiti her durumda kolay değildir. Uyuşmazlık halinde somut olayın özelliğine göre yargı içtihatları ile belirlenir²⁸⁰.

Yardımcı iş kavramı, Alt İşverenlik Yönetmeliği'nin m. 3 hükmünde tanımlanır. Tanıma göre işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin olmakla beraber doğrudan üretim organizasyonu içerisinde yer almayan, üretimin zorunlu bir unsuru olmayan ancak asıl iş devam ettikçe devam eden ve asıl işe bağımlı olan işlere, yardımcı iş denilir (m. 3/ğ). Yükleme, temizlik, çay hizmetleri, güvenlik işleri yardımcı işlere örnektir²⁸¹. Yardımcı işlerin alt işverene bırakılmasında işletmenin gerekliliği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirme şartı aranmaz²⁸². Bu nedenle örneğin güvenlik işi, hiçbir işyeri veya işletme gerekliliği ya da teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirmemesine rağmen alt işverene verilebilir. Ancak bu tespitin yapılabilmesi için işyerinde yürütülen asıl işin faaliyet alanına da bakılmalıdır²⁸³. Örneğin temizlik işleri çoğu işletme bakımından yardımcı iş niteliğinde iken belediyeler bakımından asıl iş niteliğindedir²⁸⁴.

²⁷⁸ Y9HD., 14.06.2021, 5900/10208.

²⁷⁹ Süzek/ Başterzi, s. 170, 171; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 85; Ekmekçi/ Yiğit, s. 141, 143; Narmanlıoğlu, s. 122; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 36; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 105.

²⁸⁰ Şahlanan, Fevzi, Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXXII, S.2, 2014, s. 471.

²⁸¹ Süzek/ Başterzi, s. 171; Sümer, s. 68; Akyiğit, s. 41; Koç, s. 71; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 50. Aksi yönde ise yardımcı işlerin ancak işyerinde üretilen mal ve hizmet üretimine ilişkin olması gerekir. Bu nedenle çay, temizlik, çöp toplama gibi işlerin işyeri ya da işletmede üretilen mal veya hizmet ile yakın bir ilişkisi olmadığı için yardımcı iş olarak kabul edilemeyeceği yönünde bkz. Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 42; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 39; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 112.

²⁸² Süzek/ Başterzi, s. 172; Sümer, s. 70; Ekmekçi/ Yiğit, s. 152; Akyiğit, s. 41; Aydın, Taşeron, s. 194; Narmanlıoğlu, s. 125; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 39; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 112; Bedük, s. 164. Aksi yöndeki görüş için bkz. Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 85; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 50.

²⁸³ Süzek/ Başterzi, s. 172; Sümer, s. 69; Ekmekçi/ Yiğit, s. 153; Akyiğit, s. 40; Aydın, Taşeron, s. 215; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 112; Narmanlıoğlu, s. 125.

²⁸⁴ Süzek/ Başterzi, s. 172; Akyiğit, s. 42.

Asıl iş kavramı, asıl işverenler tarafından işyerinde gerçekleştirilen mal veya hizmet üretme teknik amacını sağlayan faaliyetlerin bütünüdür (Yön. m.3/c)²⁸⁵. Kural, işin bölünmeksizin asıl işveren tarafından yerine getirilmesidir. Asıl iş ancak belirli şartlar altında bölünerek alt işverene verilebilir²⁸⁶. Asıl işin bir bölümünün alt işveren tarafından yerine getirilebilmesi işletmenin veya işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirmesi şartına tabidir²⁸⁷. Hükümde yer alan “işletmenin veya işin gereği” ibaresinin açık olmaması öğretide eleştirilir²⁸⁸.

4857 sayılı İş Kanun’u m. 2/6 hükmünde yer alan “işletmenin veya işin gereği” ile “teknolojik nedenler” ibarelerinin kümülatif bir şart oluşturup oluşturmayacağı öğretide tartışmalıdır²⁸⁹. İlk görüşe göre “işletmenin ve işin gereği” ile “teknolojik nedenler” unsurlarının birlikte değerlendirilmesi gerekir²⁹⁰. Hükümde yer alan “ile” ifadesinin “ve” olarak algılanması gerekir. Yargıtay’da bu görüştedir²⁹¹. Öğretide ileri sürülen bir diğer görüş ise, “işletmenin ve işin gereği ile” ile “teknolojik nedenler”

²⁸⁵ Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 37; Ertürk, s. 67; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 50.

²⁸⁶ Süzek/ Baştterzi, s. 172; Ekmekçi/ Yiğit, s. 156; Narmanlıoğlu, s. 124; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 108; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 37; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 85; Ertürk, s. 67; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 52.

²⁸⁷ 4857 sayılı Kanun’un hazırlanmasında görevli bilim kurulunda “teknolojik nedenler uzmanlık gerektirme” koşulu düzenlenmemiş iken meclis görüşmeleri sırasında eklenmiştir. Şahlanan, Kamu İşyerleri, s. 470.

²⁸⁸ Güzel, s. 22, 23; Akyiğit, s. 35; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 109; Koç, s. 72.

²⁸⁹ İşletmenin ve işin gereği kavramının açık bir ifade olmadığı eleştirisi ve yeni yapılacak düzenlemede “işletmenin ve işin gereği” ibarelerinin tümünden çıkarılması görüşü için bkz. Güzel, s. 22 vd.

²⁹⁰ Süzek/Başterzi’ye göre Türkiye’de asıl işveren alt işveren ilişkisi kötü amaçlarla kullanılmaktadır. Hatta şu anki durumda adeta asıl işveren alt işveren ilişkisi asıl, işverenin kendi işini kendisi görmesi istisnai bir duruma gelmiştir. İşverenlerce bu ilişki işçilik maliyetlerinin düşürülmesi, işçilerin sendikal haklardan ve toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanmasını engellemek amacıyla kullanılmaktadır. İşverenlerce kötüye kullanımların önüne geçebilmek adına asıl işveren alt işveren ilişkisinin kurulması şartları zorlaştırılmalı ve yorum olabildiğince daraltıcı şekilde yapılmalıdır. Bu sebeple “işletme ve işin gereği” ile “teknolojik nedenler” şartlarının bir bütün olarak algılanması ve uygulanması gerekmektedir. Süzek/ Baştterzi, s. 174; Narmanlıoğlu, s. 124; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 37; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 109; Bedük, s. 162; Güzel, s. 19; Sayın, s. 67.

²⁹¹ “Alt işverene yardımcı işin verilmesinde bir sınırlama olmasa da, asıl işin bir bölümü ancak teknolojik sebeplerle uzmanlık gereken işin varlığı halinde verilebilecektir. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2. maddesinde asıl işveren alt işveren ilişkisini sınırlandırılması yönünde yasa koyucunun amacından da yola çıkılarak asıl işin bir bölümünün alt işveren verilmesinde “işletmenin ve işin gereği” ile “teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren işler” ölçütünün bir arada olması gerektiği belirtilmelidir. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2. maddesinin 6. ve 7. fıkralarında tamamen aynı biçimde “işletmenin ve işin gereği ile teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren işler” sözcüklerine yer verilmiş olması bu gerekliliği ortaya koymaktadır.” Y9HD., 23.02.2022, 1113/2182.

şartının bölünebilir şartlar olduğu ve bu nedenle asıl işin bir bölümünün tek başına işin ya da işletmenin gereği gerekçesiyle alt işverene verilebileceğini ileri sürer²⁹².

Sümer'e göre alt işverenlik ilişkisine işlerlik kazandırması bakımından ikinci görüş elverişli olmakla beraber kanun lafzından hareket edildiğinde işletmenin veya işin gereği ile teknolojik nedenlerin bölünememesi şartlarının birlikte aranması gerekir²⁹³. Ekmekçi/ Yiğit'e göre ise bu tartışma gerekli olan bir tartışma değildir. "ile" bağlacının "ve" mi "veya" mı olduğundan ziyade alt işverene verilen işin uzmanlık gerektiren iş olup olmadığı önemlidir²⁹⁴. Şahlanan ise, teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirme şartının kanundan kaldırılması gerektiğini savunur²⁹⁵.

Alt İşverenlik Yönetmeliği ile birlikte tartışmalar çoğunlukla sona ermiştir. Yönetmelikte yer alan düzenlemeye göre alt işverene verilecek işte "işletmenin ve işin gereği" ile "teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektirme" şartlarının birlikte bulunması gerekir (Yön. m. 11/3).

Asıl işin bir bölümünün ancak işletmenin veya işin gereği ile uzmanlık gerektiren hallerde alt işverene verilebilmesine, kanuni düzenlemeler ile istisnalar getirilebilir. Örneğin, Belediyeler Kanunu m.67 hükmünde sayılan asli işler, İş Kanunun m.2/ 6 hükmünde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın alt işverene verilebilir²⁹⁶. Belediyeler tarafından asli iş niteliğinde olan temizlik işinin alt işverene bırakılması bu şekildedir²⁹⁷.

E. Alt İşveren İşçilerinin Sadece Asıl İşverenin İşyerinde Çalışması

Asıl işverenin işyeri dışında başka işverenler yanında da çalışan işçilere, asıl işveren - alt işveren hükümleri uygulanmaz. Bu işçiler bakımından asıl işveren, hukuken

²⁹² Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 85; Ertürk, s. 66, 67; Tunçomağ/ Centel, s. 60. Öğretide ileri sürülen bir diğer görüşe göre ise uzmanlık gerektiren işlerin alt işverene verilmesi başlı başına bir yeterlilik halidir. Ayrıca ekonomik bir gerekliliğin mevcut olduğu durumlarda da ayrıca uzmanlık koşulu aranmamalıdır. Aydınli, Taşeron, s. 208. Aynı yöndeki görüş için bkz. Güzel, s. 23 vd.

²⁹³ Sümer, s. 73. Benzer yöndeki görüşler için bkz. Akyiğit, s. 38. "İle" kavramının "veya" olarak kabul edilmesi halinde İş Hukuku'nda temel olan işverenin işini kendi işçileri ile yapması kuralı adeta istisnai bir niteliğe bürünecek ve bu durum ise işçiler aleyhine bir durum oluşturacaktır. Güzel, s. 19 vd.

²⁹⁴ Ekmekçi/ Yiğit, s. 158.

²⁹⁵ Şahlanan, Kamu İşyerleri, s. 471.

²⁹⁶ Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkara, s. 111.

²⁹⁷ Y9HD., 18.04.2024, 4652/7108.

müteselsil olarak sorumlu değildir²⁹⁸. Alt işveren, işçilerini gruplar halinde farklı işverenlere ya da bir grubu sadece asıl işverene özgülse bu işçiler bakımından asıl işveren - alt ilişkisi kurulabilir²⁹⁹. Alt işveren işçileri tarafından yerine getirilen hizmetten asıl işveren dışında üçüncü kişilerin yararlanması halindeyse bu ilişki doğmaz³⁰⁰. Adliyelerdeki çay ocağından sadece adliye çalışanlarının değil, avukat ya da vatandaşların da çay içebilmesi örneğinde durum bu şekildedir³⁰¹.

III. Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisinde Sorumluluk

Alt işveren işçileri ile asıl işveren arasında iş ilişkisi yoktur. Bu işçiler, alt işveren ile aralarında imzaladıkları iş sözleşmesi uyarınca çalışırlar³⁰². Bu nedenle işçilere emir, talimat verme ve yönetim hakkını kullanma yetkisi alt işverendedir³⁰³.

Asıl işveren - alt işveren ilişkisindeki hukuki sorumluluk, İş Kanunu m. 2/7 hükmünde düzenlenmiştir. Buna göre asıl işveren, alt işveren işçilerine karşı işyerine yönelik kanundan, sözleşmeden ya da alt işverenin işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerden alt işveren ile birlikte müteselsil olarak sorumludur³⁰⁴. Sorumluluğun kapsamına ücret, ihbar tazminatı, kıdem tazminatı, fazla çalışma

²⁹⁸ **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 86. Bu şart kapsamında işçiler tam süreli çalışabileceği gibi kısmi süreli olarak da çalışabilirler. İşçiler tam süreli iş sözleşmesi ile çalışmakta ise tam süre boyunca kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışmaktaysa kısmi süre boyunca asıl işverene özgülenmelidir. Kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçinin geri kalan zamanlarında başka bir işveren yanında çalışması asıl işveren alt işveren ilişkisinin oluşmasını engellenemez. **Akyiğit**, s. 58; **Bedük**, s. 172; **Süzek/ Başterzi**, s. 176; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 85, 86; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 145; **Aydınlı**, Taşeron, s. 218; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 36; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkara**, s. 108.

²⁹⁹ **Süzek/ Başterzi**, s. 177; **Sümer**, s. 75; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 85, 86; Alt işveren, asıl işverenin işyerinde iki farklı görev üstlenmişse ve işçilerini asıl işverenin alt işleri arasında dönüşümlü olarak çalıştırmaktaysa da asıl işveren-alt işveren ilişkisi gündeme gelir. **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 146; **Narmanlioğlu**, s. 126; **Bedük**, s. 172. “Alt işveren, üstlendiği iş için görevlendirdiği işçilerini sadece o işyerinde aldığı işte çalıştırmalıdır. İşçiler sadece asıl işverene ait işyerinde değil de farklı işverenlere ait çeşitli işyerlerinde çalışıyorlarsa, o işçiler açısından asıl işveren – alt işveren ilişkisinden söz edilemez. ... Dosya içeriğine göre davalı S... Şirketi yardımcı iş niteliğindeki güvenlik hizmetini alt işverene vermiştir. Güvenlik hizmeti yardımcı iş niteliğinde olduğundan alt işverene verilmesi yasaya uygundur. Tanık beyanlarına göre davacı güvenlik hizmetine davalılar arasındaki sözleşme sürecince sadece davalı asıl işverene ait işyerinde çalışmıştır. Davacının alt işveren tarafından ihale bitmeden önce ihale bitimi başka işyerinde işe gönderileceğinin belirtilmesi, hizmetini sadece davalı asıl işverene hasretmediği şeklinde değerlendirilemez.” **Y9HD.**, 16.01.2012, 3496/48.

³⁰⁰ **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 150.

³⁰¹ Bu hukuki ilişkinin kiralama olduğu söylenebilir. Bkz. **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 149, 150. Bkz. **Y9HD.**, 12.12.2018, 10092/22989.

³⁰² **Narmanlioğlu**, s. 128; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s.33.

³⁰³ **Narmanlioğlu**, s. 128; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 33.

³⁰⁴ **Süzek/ Başterzi**, s. 178; **Sümer**, s. 79; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 86; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 174; **Akyiğit**, s. 71; **Aydınlı**, Taşeron, s. 221; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 40; **Koç**, s. 74; **Uşan/**

ücreti, hafta tatili ücreti, işe iade davasının parasal hükümleri gibi işçilik alacakları dahildir³⁰⁵. Yargıtay muvazzaf askerlik dönüşü işe alınmayan işçinin hak kazandığı kıdem tazminatından asıl işverenin de sorumlu olduğuna karar vermiştir³⁰⁶. Asıl işverenin hukuki sorumluluğu, işçilerin asıl işverenin yanında çalıştıkları süre ve ücret ile sınırlıdır³⁰⁷.

Asıl işveren - alt işveren ilişkisinde sorumluluk hukuki sorumluluktur. Taraflar arasında cezai sorumluluk bakımından müteselsil ilişki yoktur³⁰⁸. Hukuki sorumluluğun asıl muhatabı alt işverendir³⁰⁹. Asıl işverenin sorumluluğu müteselsil sorumluluktan kaynaklandığından asıl işveren, işçilere ödediği ücretler açısından alt işverene rücu edebilir³¹⁰. Söz konusu ilişkide muvazaa mevcut değilse taraflar arasında ihtiyari dava arkadaşlığı söz konusudur. Bu sebeple işçilerin alacaklarına yönelik açacakları dava birine karşı açılabilceği gibi her ikisine karşı da açılabilir³¹¹.

Alt işverenin işi yerine getirdiği yer, onun için bağımsız ve ayrı bir işyeri niteliğinde olduğundan; asıl işverenin kendi işyerlerinde uygulanan toplu iş sözleşmesi hükümlerine yönelik alt işveren işçilerine karşı herhangi bir sorumluluğu yoktur³¹². Asıl işveren ile alt işveren tarafları anlaşarak üçüncü kişilere karşı müteselsil sorumluluğu

Erdoğan/ Erdoğan, s. 48. Sorumluluğun tam teşekkül hali yani müştereken ve müteselsilen sorumluluk türü olduğuna yönelik görüş için bkz. **Ertürk**, s. 77.

³⁰⁵ **Süzek/ Başterzi**, s. 178; **Sümer**, s. 78; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 175. Asıl işveren alt işveren ilişkisinde feshe bağlı alacaklar bakımından detaylı bilgi için bkz. **Akyiğit**, s. 73, 74; **Narmanlıoğlu**, s. 131; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 41; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 118.

³⁰⁶ “Açıklanan bu esaslara göre, somut olayda İş Kanunu’nun 31. Maddesindeki diğer şartlar gerçekleştirildiği takdirde, davalı asıl işverenin davacının 31.maddeye dayalı tazminat talebinden dava dışı alt işveren ile birlikte sorumlu tutulması gerektiği açıktır. İlk derece mahkemesi ile bölge adliye mahkemesi tarafından gerek İş Kanunu’nun 31. Maddesi, gerekse İş Kanunu’nun 2. Maddesinin maddi vakıya uygulanmasında hataya düşürülerek yazılı gerekçe ile hüküm kurulmuş olması hatalı olup, kararın bu sebeple bozulması gerekmiştir.” **Y22HD.**, 30.06.2020, 11884/8226.

³⁰⁷ **Süzek/ Başterzi**, s. 178; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 175; **Akyiğit**, s. 71; **Aydınlı**, Taşeron, s. 227; **Narmanlıoğlu**, s. 131; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 118; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 41.

³⁰⁸ **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 180; **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 48.

³⁰⁹ **Sümer**, s. 78.

³¹⁰ **Süzek/ Başterzi**, s. 178; **Sümer**, s. 78; **Akyiğit**, s. 70; **Aydınlı**, Taşeron, s. 225; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 40; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 118; **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 48.

³¹¹ İşe iade davaları bakımından muvazaanın iddiasının ileri sürülmediği bir davada davanın asıl işverene karşı açılmış olması durumunda alt işverenin de davaya teşkili sağlanır ancak tersi durumda yani işe iade davasının alt işverene açıldığı durumda asıl işverenin davaya dahil edilmesi söz konusu olmaz. **Sümer**, s. 81; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 86; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 176; **Aydınlı**, Taşeron, s. 226; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 40; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 118; **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 48.

³¹² **Süzek/ Başterzi**, s. 179; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 88.

ortadan kaldıramaz³¹³. Tarafların gerçekleştireceği sorumsuzluk anlaşmaları sadece iç ilişkide kendileri açısından geçerli olur³¹⁴.

IV. Asıl İşveren - Alt İşveren İlişkisinde Muvazaa

Muvazaa, taraflar arasında meydana gelen hukuki ilişkinin tarafların gerçek iradelerini yansıtmamasıdır³¹⁵. Muvazaa durumunda taraflar arasında gerçekte bir hukuki işlem mevcut olmayıp, üçüncü kişileri aldatmak amacıyla görünüşte bir işlem tesis edilir³¹⁶. Asıl işveren - alt işveren ilişkisi; işverenler tarafından işçiye daha az ücret ödenmesi, işçinin sendikal haklardan ve toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanmaması, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin alınmaması gibi kötü amaçlı kurulabilir³¹⁷. İşçi aleyhine kurulan muvazaalı ilişkilerin önüne geçilebilmesi amacıyla Kanun'da ve Yönetmelik'te muvazaa durumu ayrıca düzenlenmiştir.

Uygulamada en çok rastlanan muvazaa durumları İşK. m. 2/7 hükmünde örnek olarak sayılmış olmasına rağmen bu sayma sınırlı bir sayma değildir³¹⁸. Alt İşverenlik

³¹³ **Süzek/ Başterzi**, s. 178; **Sümer**, s. 84; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 40.

³¹⁴ **Sümer**, s. 84. "Dava konusu olayda da davacı Bakanlık ile davalı arasında asıl işveren-alt işveren ilişkisi mevcut olup, davacı asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak İş Kanunu'ndan kaynaklanan yükümlülükler nedeniyle, alt işverenle birlikte müteselsilen sorumludur. Burada Kanundan kaynaklanan bir teselsül hali söz konusu olup, asıl ve alt işverenler, dış ilişki itibarıyla (dava dışı işçiye karşı) müteselsilen sorumludurlar. Bu düzenleme, işçi alacağının güvence altına alınması amacıyla yapılmış olup, sadece işçilere karşı bir sorumluluktur. Asıl ve alt işveren arasındaki ilişkide ise iş hukuku değil, Borçlar Kanunu ve sözleşme hukuku esas alınacağından, uyumsuzluğun taraflar arasındaki sözleşme hükümlerine göre çözümlenmesi gereklidir. Alacaklıya karşı müteselsilen sorumlu olan borçlular, kendi aralarındaki iç ilişkide, bu husustaki nihai sorumluluğun hangi tarafa ait olduğu konusunda bir anlaşma yapabilirler. Nitekim 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 167. (Mülga Borçlar Kanunu'nun 146.) maddesinde düzenlenen, "Aksi kararlaştırılmadıkça veya borçlular arasındaki hukuki ilişkinin niteliğinden anlaşılmadıkça, borçlulardan her biri, alacaklıya yapılan ifadan, birbirlerine karşı eşit paylarla sorumludurlar. Kendisine düşen paydan fazla ifade bulunan borçlunun, ödediği fazla miktarı diğer borçlulardan isteme hakkı vardır." şeklindeki hükümde de, müteselsil borçlulardan her birinin alacaklıya yapılan ifadan birbirlerine karşı genel olarak eşit paylarla sorumlu oldukları, ancak bunun aksinin kararlaştırılabileceği de açıkça belirtilmiştir.". **Y13HD.**, 06.06.2016, 18117/14299.

³¹⁵ Asıl işveren alt işveren ilişkisinde muvazaa konusunda detaylı bilgi için bkz. **Süzek/ Başterzi**, s. 181; **Aydınlı**, Taşeron, s. 42, 43; **Koç**, s. 74; **Ukal**, s. 72; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 42.

³¹⁶ **Süzek/ Başterzi**, s. 181; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 42.

³¹⁷ **Süzek/ Başterzi**, s. 181; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 88; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 161; **Narmanlıoğlu**, s. 129; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 37; **Bedük**, s. 165; **Kaya**, s. 259; **Sayın**, s. 64. Belediye şirket işçilerinin iş sağlığı ve güvenliği kapsamında maruz kaldıkları risklere yönelik değerlendirme için bkz. **Altay**, Oben Nazlı, Belediye Şirketlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Yürütülmesinde İş Güvenliği Uzmanlarının Yaşadığı Zorluklar, Üsküdar Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, İstanbul 2020, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s. 42 vd.; **Gökdemir**, s. 67 vd.

³¹⁸ Alt işverenin aldığı işi başkasına devretmesi, asıl işverenin sıfatına sahip olmaması, alt işverenin aldığı işte başka işçilerini de görevlendirmesi, asıl işverenin işçiler üzerinde doğrudan yönetim

Yönetmeliği'nde de muvazaa incelemesinde dikkate alınacak durumlar sayılmıştır (Yön. m.12/2). Muvazaanın tespiti halinde alt işveren işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılır. Bu hukuki sonuçtan ancak işçi yararlanabilir. Alt işverenin aradaki ilişkinin muvazaalı olduğunu ileri sürerek herhangi bir yükümlülüğünün olmadığını savunması hukuka uygun bir savunma değildir³¹⁹. Yargıtay'ın görüşü de bu yöndedir³²⁰.

Muvazaa halleri farklı şekillerde gündeme gelebilir. Kanun ve Yönetmelik hükümleri içerisinde muvazaa hallerinin sayılması, yargılama aşamasında ispat bakımından işçilere kolaylık sağlar³²¹. Asıl işveren işçilerinin, alt işveren tarafından işe alınması ve bu sebeple haklarının kısıtlanması, Kanun'da ve Yönetmelik'te sayılan muvazaa hallerinden biridir. Tek başına asıl işverenin işçileri ile alt işveren arasında iş ilişkisinin kurulması ilişkinin muvazaalı olduğunu göstermez³²². Ayrıca alt işveren tarafından işçilerin haklarının kısıtlanması gerekir³²³. İşçilerin hak edeceği ücret ya da ücret eklerinin azaltılması, sosyal haklardan yararlanma imkanlarının kısıtlanması, sendikal haklardan mahrum bırakılmaları kısıtlanan haklara örnektir³²⁴.

Kanun'da ve Yönetmelik'te sayılan bir diğer muvazaa hali, daha önce asıl işveren yanında çalıştırılan kimse ile asıl işveren – alt işveren ilişkisinin kurulmasıdır (Yön. m.12/2,c). İşK. m. 2/7 ve Yönetmelik hükmünde açıkça bahsedilen kişilerle bu üçlü ilişkinin kurulamayacağı düzenlenmiştir³²⁵. Ancak öğretilde Anayasa'da

hakkını kullanması, asıl işverenin işçi sayısını düşürme amacı vs. muvazaa durumlarına sebep olan kriterlere örnek olarak gösterilebilir. Bkz. **Aydın**, Taşeron, s. 312, 321.

³¹⁹ **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 184; **Süzek/ Başterzi**, s. 182.

³²⁰ "...Ancak muvazaalı alt işveren ilişkisinde, muvazaalı işlemin tarafı olan alt işverenin de işçilik alacaklarından müstereken ve müteselsilen sorumlu tutulması gerekir. Zira kişi kendi muvazaasına dayanamaz." **Y9HD.**, 09.11.2015, 30848/31601.

³²¹ **Süzek/ Başterzi**, s. 182; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 42.

³²² Bir görüşe göre ise bu ifadede alt işveren işçilerinin işe alınarak haklarının halihazırda kısıtlanacağı anlamının da çıkabileceği bu nedenle tek başına alt işverenin işçilerinin asıl işveren tarafından işe alınmasının muvazaa oluşturabileceğini ifade eder. Bu nedenle düzenlemenin eleştiriye açık olduğunu ifade edilir. **Çelik**, s. 9.

³²³ **Süzek/ Başterzi**, s. 182; **Sümer**, s. 86; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 163; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 39; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 132; **Bedük**, s. 165; **Sayın**, s. 67; **Ertürk**, s. 68; **Tunçomağ/ Centel**, s. 60.

³²⁴ **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 133; **Güzel**, s. 28; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 39.

³²⁵ Aynı işyerinde daha önce memur, sözleşmeli personel ya da çırak olarak kişiler bakımından da muvazaa durumunun oluşup oluşmayacağı hususu öğretide tartışılır. **Akyiğit**, s. 54. Narmanlıoğlu'na göre bu hükümden anlaşılması gereken iş ilişkisi devam ederken alt işveren işçisi olarak gösterilen asıl işveren işçileri bakımından geçerlidir. Eski tarihli bir çalışana bahsedilen muvazaa durumu uygulanmayacaktır. **Narmanlıoğlu**, s. 130; **Sayın**, s. 68.

düzenlenen girişim ve sözleşme özgürlüğünü engellediği gerekçesiyle eleştirilir³²⁶. Öğretide ileri sürülen bir görüşe göre, alt işveren işçisinin asıl işverenden ayrıldığı tarih ile alt işveren yanında işe başladığı tarih arasında kısa bir süre olması muvazaayı oluştururken; iki tarih arasında uzun bir süre olması ilişkinin doğrudan muvazaalı olduğunu göstermemelidir³²⁷. Bizim de katıldığımız aksi yöndeki görüşe göre, düzenleme emredici nitelikte olduğu için asıl işveren, eskiden işçisi olan kişi ile aradan her ne kadar süre geçerse geçsin alt işverenlik sözleşmesi yapılamaz³²⁸. Öğretide ileri sürülen bir görüşe göre, öncesinde memur ve sözleşmeli personel olarak çalışanlara muvazaa hükümleri uygulanırken; çırak ya da stajyer olarak çalışan işçiler bakımından muvazaa meydana gelmez³²⁹.

Asıl işveren - alt işveren ilişkisi kapsamında tartışılması gereken bir diğer uygulama türü ise işçi kiralama ilişkisidir. Hukuka uygun olarak kurulacak bir işçi kiralama ilişkisi, ancak İş Kanunu m.7 hükmü çerçevesinde gerçekleşir. Hüküm “Geçici İş İlişkisini” düzenler. Aksi durumda muvazaa durumu meydana gelir³³⁰. Kanunda sayılanların dışında genel muvazaa halleri de vardır. Özellikle işveren tarafından alt işveren işçilerine emir ve talimat verilmesi³³¹, işçilerin işe alınmasına ve iş akdinin feshine asıl

³²⁶ Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 133; Narmanlıoğlu, s. 134; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 277; Akyiğit, s. 55; Çelik, Asıl İşveren – Alt İşveren, s. 10; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 39, 40.

³²⁷ Ekmekçi/ Yiğit, s. 163; Tunçomağ/ Centel, s. 60.

³²⁸ Sümer, s. 89; Akyiğit, s. 54; Tunçomağ/ Centel, s. 60. Ancak bahsi geçen yasaklamanın eski işçilerin eşi üzerinden kurulacak işyerleri bakımından asıl işveren alt işveren ilişkisi kurulabilmekte ve yasak bu şekilde aşılmaya çalışılmaktadır. Bkz. Bedük, s. 167. Aksi yöndeki görüş için bkz. Süzek/ Başterzi, s. 185; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 40; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 56.

³²⁹ Akyiğit, s. 54.

³³⁰ Ekmekçi/ Yiğit, s. 164.

³³¹ Bu konuda Yargıtay tarafından verilen farklı kararlar da mevcuttur. Yargıtay tarafından onanan bir karar BAM kararında “Bölge Adliye Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararıyla; dosyaya sunulan ihale sözleşmeleri ve teknik şartnameler incelendiğinde, işin yeri ve konusunun AEL İşletme Müdürlüğü’nün Çoğulhan işyerinde bulunan yemekhanesinde malzemesiz tabldot yemek imalatı, servisi, servis sonu temizliği ile Elbistan sosyal sitesinde bulunan alakart salonu ve kıraathanenin işletilmesine ilişkin hizmet alım işi olduğu, davacının söz konusu hizmet alım sözleşmesine uygun olarak bulaşıkçı olarak işe alındığı ve bulaşıkçı olarak çalıştığı sabit olduğu, hizmet alım sözleşmesinin konusu olan hizmetlerin tamamının yardımcı işler olduğu, davacının asli işlerde çalıştırıldığı iddia ve ispat edilemediği, davalı EÜAŞ’ın kendi bünyesinde çalışan ve yemekhanede başka işlerde görevli işçilerinin bulunmasının, asıl işveren alt işveren ilişkisini kanuna aykırı ya da muvazaalı hâle getirmeyeceği, davalı asıl işveren EÜAŞ’ın işin düzenli ve sağlıklı yürütümü bakımından verdiği emir ve talimatların alt işverenin yönetim hakkını ortadan kaldırmayıcı nitelikte olmadığı, bu nedenle davalı ile dava dışı Şirketler arasındaki ilişkinin kanuna uygun kurulduğu ve muvazaaya dayanmadığının anlaşıldığı gerekçesiyle davacı vekilinin istinaf başvurusunun esastan reddine karar verilmiştir.”. Y9HD., 04.04.2024, 2108/6686; Ekmekçi/ Yiğit, s. 167.

işveren tarafından karar verilmesi ya da işçilerin ücretlerinin asıl işveren tarafından ödenmesi muvazaa hallerindendir. Ancak bu durumların varlığını iddia eden taraf, ispatla yükümlüdür.

Belediyelerde hizmet alım sözleşmesi ile çalıştırılan işçilerin sözleşmede kararlaştırılan işten farklı bir şekilde çalıştırıldıklarına sıklıkla rastlanır. Bu durum da muvazaa olarak kabul edilmeli ve alt işverenin işçileri en baştan itibaren asıl işveren olan belediyelerin işçisi sayılmalıdır³³². Yargıtay temizlik elemanı olarak işe alınan alt işveren işçilerinin, temizlik dışındaki görevlerde çalıştırılmalarını muvazaa olarak kabul etmiştir³³³. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2023 yılı raporunda on dokuz belediye şirket işçisinin herhangi bir sözleşme yapılmadan Büyükşehir Belediyesi'nde çalıştırıldığının tespiti de belediye ile belediye şirketleri arasındaki yakın ilişkiyi ve muvazaayı göstermesi bakımından önemlidir³³⁴.

§8. Kamu Kurumlarında Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi

I. Genel Olarak

Asıl işveren - alt işveren ilişkisi özel hukuk tüzel kişileri tarafından kurulabileceği gibi kamu tüzel kişileri tarafından da kurulabilir³³⁵. Kamu kurumları istihdam yaratma hedefinde olmakla beraber, bunu en uygun maliyetle ve personel sayısını

³³² Aydın, Taşeron, s. 220.

³³³ “Temizlik elemanı adı altında alınan yüzlerce işçiden bir çoğu temizlik hariç teknik ve sağlık işlerinde çalıştırılırlar ve bunlar açısından muvazaanın kabulü söz konusu ise de davacı gibi temizlik için alınıp da temizlik işleri yaptırılanlar için muvazaadan bahsedilemez, zira davacı ihale ve iş akdine uygun çalıştırılmıştır.”. **Y7HD.**, 19.02.2015, 22344/2117.

³³⁴ “Yapılan incelemelerde; 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da konu edilen 73 şirket personelinin 54'ünün 696 KHK kapsamına alınarak doğrudan hizmet alım sözleşmesi uyarınca çalıştırıldığı ancak geriye kalan 19 personelin ise herhangi bir sözleşme olmadan Büyükşehir Belediyesinin çeşitli birimlerinde görevlendirildiği, bu kişilere ilişkin 2023 yılı toplam maliyetin 7.068.649,47 TL olduğu, bu kişiler için Büyükşehir Belediyesince doğrudan hizmet alımı ve sözleşme yapılmadığı gibi ilgili personelin sosyal hakları dahil tüm masraflarının şirket hesaplarından karşılandığı tespit edilmiştir. Herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vb. olmadan bir belediye şirketinin personelinin Belediye bünyesinde çalıştırılması, mevzuatta açıkça izin verilmeyen bir işlemin gerçekleştirilmesine sebebiyet verdiği gibi Belediye giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde azalmasına ilgili Şirket'in ise ciddi manada gelir kaybına uğramasına sebebiyet vermektedir.”. **T.C. Sayıştay Başkanlığı**, Ankara Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Kasım 2024, s. 32.

³³⁵ **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 185; **Bedük**, s. 157. Kamu kurumlarında alt işveren ilişkisinin ilk olarak belediyelerde temizlik işi bakımından uygulanmıştır. Bkz. **Özkal Sayan**, İpek, Türkiye’de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK’ya İlişkin Bir Değerlendirme, *Emek ve Araştırma Dergisi*, C. 9, S. 14, 2018, s. 54; **Kaya**, s. 259; **Akyiğit**, Ercan, Kamu İşyerlerinde Muvazaalı Alt İşverenlik ve Sonuçları, *Sicil Dergisi*, S. 17, Mart 10, s. 140.

azaltarak yapmayı hedefler³³⁶. Kamu kurumlarında asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kurulması da bu amaca yöneliktir³³⁷. 1980'li yıllardan itibaren etkisini göstermeye başlayan neo-liberal anlayış ile devletin ekonomik hayata müdahalesi azalmaya başlamış ve esnek istihdam uygulamaları yaygınlaşmıştır³³⁸. Asıl işveren - alt işveren ilişkisi bu uygulamalardandır³³⁹. Bu uygulama türü sadece Türkiye'de değil Amerika, Çin, Japonya ve Avrupa ülkelerinde de yaygındır³⁴⁰.

Asıl işveren - alt işveren ilişkisi ancak iki işveren arasında kurulur. İşçi çalıştıran gerçek, tüzel ya da tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlara işveren denilir (İşK. m. 2/1). Bünyesinde sadece memur ve sözleşmeli personel çalıştırıp işçi çalıştırmayan kamu kurumlarının işveren sıfatına sahip olup olmadığı hususu öğretide tartışmalıdır³⁴¹. Kamu kurumlarının personelleri memurlar, sözleşmeli personeller ve işçilerdir. Ancak her kamu kurumu işçi istihdam etmez. Öğretide ileri sürülen bir görüşe göre işçi çalıştırmayan bir kamu kurumu İş Kanunu kapsamında işveren sıfatını haiz olmayacağından asıl işveren alt işveren ilişkisinin temelini oluşturan hizmet alım sözleşmesinin tarafı da olamaz³⁴². Aksi görüşte olanlara göre ise, söz konusu düzenlemenin amacı göz önünde tutulduğunda işçi çalıştırmayan ancak memur veya sözleşmeli personel istihdam eden kamu kurumlarının asıl işveren olabilmesi gerekir³⁴³.

³³⁶ **Bedük**, s. 153; **Özkal Sayan**, s. 52; **Sayın**, s. 70; **Ukal**, s. 60.

³³⁷ **Özkal Sayan**, s. 52; **Bedük**, s. 153. Asıl işveren alt işveren ilişkisi sadece işçilere daha az ücret ödenmesi amacıyla kurulmamalı iken uygulamada asıl işveren alt işveren ilişkisi asıl düşük ücret amacıyla kurulmaktadır. **Gerek**, Nüvit, Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Çalıştırılan Alt İşveren İşçileri İle İlgili Sorunlar, Çalışma ve Toplum, C. 2007, S. 4, s. 82 ; **Karanfiloğlu**, s. 39.

³³⁸ 1989 yılında yaklaşık 220.000 olan kamu işçisi sayısı 1994 yılında yaklaşık 130.000 seviyelerine gerilemiştir. **Kaya**, s. 258. 2005 yılında 435.000 işçi ile yapılan ankette belediyelerde çalışan personelin %55,3'lük kesiminin belediye şirket işçisi, taşeron işçi gibi esnek istihdam biçimleri ile çalışan personelin oluşturduğu görülür. **Gökdemir**, s. 65; **Koç**, s. 80; **Ukal**, s. 11.

³³⁹ **Kaya**, s. 259; **Güzel**, s. 15; **Aydın**, Ufuk, 6552 Sayılı (Torba) Yasa Sonrası Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkileri, Sosyal Güvenlik Dergisi, C.5, S.1, Ocak 2015, s. 10.; **Millioğulları Kaya**, Özgün/ **Sezgin**, Engin/ **Kıran**, Mine Dilan, Belediye İşçilerinin Ücret Düzeyleri: Pilot Bir Araştırma, Emek Araştırma Dergisi, C. 9, S. 14, 2018, s. 105.

³⁴⁰ Yabancı hukuk karşılaştırması için bkz. **Ukal**, s. 17- 23.

³⁴¹ **Pehlivan**, s. 152; **Gerek**, İşkolu Tespiti, s. 63.

³⁴² **Bedük**, s. 171.

³⁴³ **Gerek**, İşkolu Tespiti, s. 63; **Çil**, Şahin, Uygulamaya Yansıyan Yönleriyle Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi, C. 4, S. 61, 2009, s. 10; **Pehlivan**, s. 153; **Akyiğit**, s. 31. Öğretide yer alan bir görüşe göre, asıl işveren alt işveren ilişkisinde asıl işverenin kendi bünyesinde işçi çalıştırmamasından kasıt asıl işverenin iş organizasyonuna sahip olmasıdır. Bu nedenle kamu kurum ya da kuruluşları da her ne kadar bünyelerinde işçi çalıştırmaya dahi mal ve hizmet üretimini sağlamaya yönelik iş organizasyonuna sahip olduğundan asıl işveren niteliğine sahip olması gerekir. **Uğur**, Ömer, Alt İşverenlik İlişkisi ve Kamu İşyerlerinde Uygulanması, Ankara 2017, s. 151.

Akyiğit'e göre işçi çalıştırmayan kamu kurumları asıl işveren olabilir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu³⁴⁴ kapsamında işveren sıfatına sahip olabilen kamu kurum ve kuruluşlarının İş Kanunu kapsamında da asıl işveren olabilmesi gerekir³⁴⁵. İlgili Kanunda işveren; sigortalı sayılan kişileri çalıştıran gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kamu kurum ve kuruluşlarını ifade eder (SSGSK. m.12/1). Kanaatimizce, 5510 sayılı Kanun'a göre sigortalı çalışanı bulunan kişilerin İş Kanunu kapsamında işveren olduğu doğrudan kabul edilemez. Bu nedenle de mevcut düzenlemeye göre işçi çalıştırmayan kamu kurumlarının asıl işveren olmaması gerekir. Olması gereken hukuk açısından ise, asıl işveren alt işveren ilişkisinin doğurduğu hukuki sorumluluk nedeniyle güçsüz konumda bulunan işçiler, güçlü konumda bulunan işverenlere başvurabildiğinden alt işveren işçilerinin işçi çalıştırmaya dahi kamu kurumlarına da başvurabilmeleri sağlanmalıdır. İşçi çalıştırmayan kamu kurum ya da kuruluşlarının asıl işveren - alt işveren ilişkisi kuramayacağının kabul edilmesi halinde kamu kurumları başka usullerle işçi temini sağlayabilir. Bu ise işçilerin daha zor şartlarda çalışmalarına ya da işçilik haklarını alamamalarına sebep olabilir.

Asıl işverenin, alt işveren işçileri tarafından görülen iş ve hizmetlerde kendi işçilerini çalıştırmaması hususunda da benzer yönde tartışmalar mevcuttur. Kamu kurum ya da kuruluşları alt işverene devrettiği işlerde kendi işçilerini çalıştırmayacağı gibi memur ya da sözleşmeli personelleri de çalıştırmaması gerekir. Aksi takdirde muvazaalı bir ilişki meydana gelir.

Kanunla ya da Kanun'un verdiği yetkiyle kurulan kamu kurum, kuruluşları ve doğrudan ya da dolaylı olarak sermayesinin yarısında fazlasına sahip oldukları ortaklıkları ile özel hukuk tüzel kişileri arasında kurulan hizmet alım ilişkisi asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kamu kurumlarındaki görünüm şeklidir³⁴⁶. Öğretide hizmet alım

³⁴⁴ RG., 16.06.2006, 26200.

³⁴⁵ **Akyiğit**, Ercan, Kamuda Alt İşverenlik ve Müteahhite İş Verme Özeldekinden Farklı Mıdır?, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C. 23, S. 4, Mayıs 2011, s. 4, 5.

³⁴⁶ “Dairemizin 17.11.2020 tarihli ilâmı ile önceki ihale sözleşmelerinin kanuna uygun kurulmamış olması veya muvazaalı olmasının, sonrakilerin de aynı şekilde kanuna uygun kurulmadığını ya da muvazaaya dayandığını göstermeyeceği, daha sonra yapılan hizmet alım sözleşmelerinin ayrıca kanuna uygunluk ve muvazaa yönünden değerlendirmeye tâbi tutulması gerektiği, davalı Belediyenin görevine giren işlerin hizmet alım sözleşmesi ile gördürülmesinin mümkün olduğu, belediye şirketlerinden hizmet alımının kanuna aykırı olmadığı ve ... başına muvazaaya delil de teşkil etmeyeceği, her ihale dönemi kendi arasında değerlendirmek suretiyle davalı ile ... AŞ arasında asıl işveren alt işveren ilişkisinin usulüne uygun olarak kurulup kurulmadığı, muvazaaya dayanıp

sözleşmeleri açısından tek bir değerlendirme yapılmasının mümkün olmadığı; bu sözleşmelerin asıl işveren – alt işveren ilişkisinin görünüm şekli olabileceği gibi ödünç ya da işçi temini amacıyla da imzalanabileceği ifade edilir³⁴⁷.

Kamu kurum ya da kuruluşları ile belirtilen niteliklere sahip ortaklıkların tarafı olacağı hizmet alım sözleşmeleri de İşK. m. 2/6 hükmünde ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda yer alan şartlara ve muvazaa yaptırımına tabidir³⁴⁸. Kamu kurumları tarafından ihtiyaçtan kaynaklı olarak kurulan asıl işveren - alt işveren ilişkisinin uygulamada genellikle muvazaalı olarak kurulması ve muvazaanın tespitine yönelik açılan davalarının sonucunda alt işveren işçilerinin başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılması nedeniyle hizmet alım sözleşmelerinden beklenen fayda sağlanamamıştır³⁴⁹. Öğretide, kamu kurumları tarafından sıklıkla kullanılan hizmet alım sözleşmesi dönemi, “kurallı bir kuralsızlık dönemi” olarak isimlendirilir³⁵⁰.

Kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketler arasında 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurulabilir. Çalışmamızın esas noktası belediye şirketleri olduğu için çalışmanın devamında özel olarak belediye şirketleri değerlendirilecektir.

Hizmet alım sözleşmeleri ile kamu kurumlarında çalışan işçiler bakımından uygulamada meydana gelen tartışmalı konulardan birisi de ihale bitiminde alt işveren işçilerinin yeni ihale kazanan alt işveren yanında çalışmaya devam etmesidir³⁵¹. İş

dayanmadığı hususunun tespitine yönelik olarak Bölge Adliye Mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir.”. **Y9HD.**, 21.02.2023, 2428/2687.; **Güleşci**, Yusuf, Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulaması, Ankara 2013, s. 166; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 185; **Akyiğit**, s. 128; **Bedük**, s. 152.; **Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen**, s. 24.

³⁴⁷ **Akyiğit**, s. 129.

³⁴⁸ **Bedük**, s. 169; **Benli Yalçın**, Fatma, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Alt İşveren İşçilerinin Kadroya Geçiş Sonrası Kuruma Yaptığı Başvurular, YBHD, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN’a Dekanlıkta 10.Yıl Anısına Teşekkür Armağanı, Y. 7, S. 2, 2022, s. 819; **Pehlivan**, s. 147. Diğer ilgili düzenlemeler Devlet İhale Kanunu, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Hizmet Alımı İhale Yönetmeliği gibi hukuki düzenlemelerdir. Kamu İhale Kanunu, Devlet İhale Kanunu’nun uygulanmasını engellemektedir. **Akyiğit**, s. 128.

³⁴⁹ **Bedük**, s. 154; **Benli Yalçın**, s. 815; **Gerek**, Hizmet Alım İhaleleri, s. 89. Kamu kurumlarında yaygınlaşan taşeron ilişkisinin modern anlamda kölelik olduğuna yönelik açıklama için bkz. **Kaya**, s. 259. Belediyelerin yardımcı işlerde çalışması gereken işçileri asıl işlerde çalıştırdığı ve asıl işveren alt işveren ilişkisinin sadece kağıt üzerinde kaldığı da öğretide ileri sürülür. **Bakır**, Onur, Bir Yılan Hikayesi ve Kadro Masalında Sona Doğru: Bir Truva Atı Olarak “Özel Sözleşmeli Personel”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 71, S. 3, 2016, s. 1003.

³⁵⁰ **Bakır**, s. 1003.

³⁵¹ **Şahlanan**, Kamu İşyerleri, s. 472; Bu uygulama kamu kurumları tarafından da tercih edilir. Çünkü kamu kurumları da deneyimli, işyerini bilip tanıyan, güvenilir işçilerle iş ilişkisini devam ettirmek ister. Bu nedenle asıl işveren sıfatına haiz kamu kurumu değişmemekle beraber alt işveren sürekli değişir. İşçilerde aynı asıl işverene bağlı olarak iş ilişkisinin alt işverene bağlı olmaksızın devam

Kanunu ve Kamu İhale Kanunu’nda kamu kurumlarında değişen alt işveren işçilerinin aynı asıl işveren yanında çalışmaya devam etmesi durumu ayrıca düzenlenmemiştir. Ancak gerek Yargıtay³⁵² gerekse de öğretide bu duruma İşK. m. 6’da yer alan işyerinin devri hükümlerinin uygulanması gerektiği ileri sürülür³⁵³. Alt işveren işçilerinin kıdem tazminatından mahrum bırakılmaması ise bu kabulün temel düzenleme amaçlarından-
dır³⁵⁴.

II. Kurulma Nedenleri

Kamu kurumları ve belediyelerin asıl amacı, kanunların kendilerine verdikleri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesidir. Ancak bu hizmetler bütçelerinin elverdiği ölçüde yerine getirilebilir. Kamu kurumlarında başta personel maliyetlerinin düşürülmesi olmak üzere sendikalaşmanın engellenmesi, teknik ve uzmanlık gerektiren işlerin özel sektöre gördürülmesi ve güvencesiz çalışan istihdam edilmesi gibi amaçlarla asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurulur³⁵⁵. Kamu kurumlarında bu ilişkinin kurulması aynı zamanda kurumlara esneklik de sağlar³⁵⁶. Ayrıca kadrolu personel istihdamı yerine alt işveren işçisinin tercih edilerek teknolojik gelişmelere hızlı uyum sağlanması da hedeflenir³⁵⁷.

edeceğini bildiklerinden kendilerini güvende görürler. **Görmüş**, Ayhan, Kamu Kurumlarında Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilenlerin Kıdem Tazminatı Sorunu, Çalışma ve Toplum, C. 3, S. 38, 2013, s. 154.

³⁵² “Asıl işveren alt işveren ilişkisi açısından özellik gösteren bir durum işçilerin aynı iş yerinde değişik alt işverenler yanında kesintisiz çalışması ile ilgilidir. Bu durum özellikle kamu iş yerlerinde söz konusu olmaktadır. Gerçekten kamu kurum ve kuruluşları ihale ile iş yerindeki bazı işleri alt işverenlere vermekte, pek çok durumda iş yerlerinde alt işverenlerin örneğin her yıl değişmesine rağmen işçiler yeni alt işveren yanında çalışmaya devam etmektedirler. İşte bu durumda alt işverenlerin ve asıl işverenin bu işçilerin haklarından nasıl sorumlu olacakları konusunda uygulamada pek çok sorun yaşanmaktadır. Bu durumda işyeri devrine benzer bir durum söz konusu olduğundan İş Kanununun 6. maddesinin kıyasen uygulanması yerinde olacaktır.”. **YHGK.**, 11.02.2021, 1489/61.

³⁵³ **Görmüş**, s. 155; **Şahlanan**, Kamu İşyerleri, s. 472.

³⁵⁴ **Görmüş**, s. 160.

³⁵⁵ **Özkal Sayan**, s. 52; **Sayın**, s. 61; **Arslantürk**, s. 856; **Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen**, s. 24; **Görmüş**, s. 144; **Kaya**, s. 259; **Koç**, s. 81. Özellikle teknik ve uzmanlık gerektiren işletmeler büyük yatırım sermayeleri ve belirli personellerin ilgili işyerine özgülenmesini gerektireceğinden kamuyu büyük bir külfetten kurtarmaktadır. **Cilavdaroğlu**, s. 183.; Alt işveren işçileri tarafından ucuz maliyetle gerçekleştirilen hizmetlere ayrılacak sermayeyi belediyelerin diğer alanlarda kullanması ile siyasi olarak da kendilerini gösterebilme şansları ortaya çıkar. **Bedük**, s. 174; **Millioğulları Kaya/ Sezgin/ Kıran**, s. 105.

³⁵⁶ **Kaya**, s. 259.

³⁵⁷ **Arslantürk**, s. 856.

III. Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi Çerçevesinde Hizmet Alım Sözleşmeleri

Kamu kurum ya da kuruluşları tarafından asıl işveren - alt işveren ilişkileri daha çok hizmet alım sözleşmeleri ile kurulur³⁵⁸. Hizmet alım sözleşmeleri; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu hizmetini yerine getirecek özel hukuk tüzel kişileri arasında ihale yolu ile imzalanan sözleşmelerdir³⁵⁹. Bu sözleşmenin imzalanması ve koşulları, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde³⁶⁰ düzenlenmiştir³⁶¹. Buna göre hizmet alım sözleşmesi imzalamak isteyen kamu kurum ya da kuruluşları sınırsız ya da geniş bir sözleşme serbestisine sahip olmayıp belirli kısıtlamalara tabidir.

Hizmet alım sözleşmesine yönelik kamu kurumları ile özel hukuk tüzel kişileri arasında imzalanacak tip sözleşmelerin Resmî Gazete'de yayımlanması gerekir (KİSK. m.5). Hizmet alım sözleşmelerinin varlığı tek başına asıl işveren - alt işveren ilişkisinin varlığını göstermez³⁶². Ayrıca geçici iş ilişkisi, işçi temini ya da eser sözleşmesi gibi farklı hukuki ilişkiler de kurulabilir³⁶³. Bu nedenle hizmet alım sözleşmesi niteliğindeki tip sözleşmeler detaylı incelenmelidir³⁶⁴.

Hizmet alım sözleşmelerinin asıl işveren - alt işveren ilişkisi oluşturabilmesi için İşK. m. 2 hükmünde yer alan şartları taşıması gerekir³⁶⁵. Aksi halde sözleşme,

³⁵⁸ Pehlivan, s. 178; Akyiğit, s. 129; Uğur, s. 147; Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen, s. 24; Görmüş, s. 142.

³⁵⁹ Pehlivan, s. 147. Akyiğit, s. 128; Uğur, s. 143.

³⁶⁰ RG., 04.03.2009, 27159.

³⁶¹ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4857 sayılı İş Kanunu arasında uyumun olmaması hizmet alım sözleşmesi ile çalışan işçiler bakımından belirli problemlere yol açar. Görmüş, s. 142. Kamu hukukuna tabi, kamunun denetimine tabi veya kamu kaynağı kullanan idarelerin gerçekleştireceği ihalelerde uyulması gereken kuralları belirleyen kanuni düzenleme 4735 sayılı Kamu İhale Kanunu'dur. Sayın, s. 70, 71.

³⁶² Akyiğit, s. 129. İşçi temini sözleşmelerinin muvazaa durumu oluşturacağına yönelik görüş için bkz. Gerek, İşkolu Tespiti, s. 65; Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının bir nevi işçi temini sözleşmesi türünde olduğuna yönelik görüş için bkz. Özdemir, İşçi Statüsü, s. 230 vd.

³⁶³ Uğur, s. 143, 144; Gerek, İşkolu Tespiti, s. 56; Akyiğit, s. 131.

³⁶⁴ Uğur, s. 148.

³⁶⁵ “5538 sayılı Yasa ile İş Kanunu'nun 2. maddesine bazı fıkralar eklenmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan ortaklıklara dair ayrıntı durumlar düzenlenmiştir. Ancak, maddenin diğer hükümleri değişikliğe tabi tutulmadığından, asıl işveren-alt işveren ilişkisinin unsurları ve muvazaa öğeleri değişmemiştir. Yasal olarak verilmesi mümkün olmayan bir işin alt işverene bırakılması veya muvazaalı bir ilişki içine girilmesi halinde, işçilerin baştan itibaren asıl işverenin işçileri olarak işlem görecekları 4857 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 7. fıkrasında açık biçimde ifade edilmiştir.”. YHGK., 05.07.2023, 905/725; Güleşci, s. 182; Uğur, s. 148.

muvazaa yaptırımına tabi olur³⁶⁶. Hizmet alım sözleşmelerinin hükümleri ve uygulaması bu sebeple detaylı olarak incelenmelidir³⁶⁷. Kamu kurumları ve belediyelerde ekonomik tasarruf nedeniyle bu ilişki tercih edilse de özellikle son yirmi yılda muvazalı kurulan ilişkilerin sayısı artmış ve açılan muvazaanın tespitine yönelik davalar neticesinde işçiler, baştan itibaren belediyelerin işçisi sayılmıştır³⁶⁸. Bu durum ise kamu kurumları ve belediyelerin amaçladıkları ekonomik tasarruf hedefinden uzaklaşmalarına neden olmuştur. Kanun koyucu bu tür kötü uygulamaların önüne geçebilmek için 01.07.2006 tarihli 5538 sayılı Kanun'un³⁶⁹ m. 18 hükmü ile İş Kanunu'na İşK m. 2/8³⁷⁰ ve 2/9 hükümlerini³⁷¹ eklemiştir³⁷².

³⁶⁶ Pehlivan, s. 151; Akyiğit, s. 129; Uğur, s. 148.

³⁶⁷ “Yukarıda yapılan açıklamalara göre davacı işçinin kapsamında çalıştığı hizmet alım sözleşmesinin personel çalıştırılmasına dayalı olup olmadığı ve 4734 sayılı Kanun'un 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi gereği yapılıp yapılmadığı konunun uzmanı bilirkişi aracılığıyla tespit edilmeli, sonucuna göre ve toplu iş sözleşmesi sürecinde kamu işveren sendikasının yetkilendirilmediğine dair Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikasının 25.10.2022 tarihli yazı cevabı da dikkate alınarak alt işverenin tarafı olduğu toplu iş sözleşmesinden kaynaklı işçilik alacaklarından davalı ...'nın sorumlu olup olmadığı belirlenmelidir. Bu husus gözetilmeden karar verilmesi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”. Y9HD., 03.07.2024, 7543/10464. Pehlivan, s. 151.; Uğur, s. 149.

³⁶⁸ Güleşci, s. 182; Kamu kurumlarındaki asıl işveren- alt işveren ilişkisi, işçi temini ve meslek edinilmiş ödünç iş ilişkisi arasındaki ilişki için bkz. Süzek, Sarper, Bireysel İş İlişkisinin Kurulması, Hükümleri ve İşin Düzenlenmesi Açısından Yargıtay'ın 2001 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, Yargıtay'ın İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi 2001, Ankara 2003, s. 11-14.

³⁶⁹ RG., 12.07.2006, 26226.

³⁷⁰ 4857 sayılı İş Kanunu m.2/8 hükmü, “Kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak kurulan kamu kurum ve kuruluşları ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yüzde ellisine sahip oldukları ortaklıklarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde, hizmet alımı amacıyla yapılan sözleşmeler gereğince, yüklenici aracılığıyla çalıştırılanlar, bu şekilde çalışmış olmalarına dayanarak; 1 a) Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait kadro veya pozisyonlara atanmaya, b) Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait işyerlerinin kadro veya pozisyonlarında çalışanlar için toplu iş sözleşmesi, personel kanunları veya ilgili diğer mevzuat hükümlerine göre belirlenen her türlü malî haklar ile sosyal yardımlardan yararlanmaya, hak kazanamazlar.” şeklindedir.

³⁷¹ 4857 sayılı İş Kanunu m.2/9 hükmü, “Sekizinci fıkra belirtilen işyerlerinde yükleniciler dışında kalan işverenler tarafından çalıştırılanlar ile bu işyerlerinin tâbi oldukları ihale mevzuatı çerçevesinde kendi nam ve hesabına sözleşme yaparak üstlendiği ihale konusu işte doğrudan kendileri çalışanlar da aynı hükümlere tâbidir. Sekizinci fıkra belirtilen kurum, kuruluş veya ortaklıkların sermayesine katıldıkları ortaklıkların kadro veya pozisyonlarında çalışan işçilerin, ortak durumundaki kamu kurum, kuruluş veya ortaklıkların kadro veya pozisyonlarına atanma ya da bu kurum, kuruluş veya ortaklıklarda geçerli olan malî haklar ile sosyal yardımlardan yararlanma talepleri hakkında da sekizinci fıkra hükümleri uygulanır. Hizmet alımına dayanak teşkil edecek sözleşme ve şartnamelere; a) İşe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum, kuruluşları ve ortaklıklarına bırakılması, b) Hizmet alım sözleşmeleri çerçevesinde ya da geçici işçi olarak aynı iş yerinde daha önce çalışmış olanların çalıştırılmasına devam olunması, yönünde hükümler konulamaz.” şeklindedir.

³⁷² Aydın, Taşeron, s. 97; Sayın, s. 74.

Kamu kurumlarında kurulacak asıl işveren - alt işveren ilişkisi, İşK. m. 2/8 ve m. 2/9 hükümlerinde özel olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin temel amacı kamu işverenlerinin özel işverenlerin tabi olduğu asıl işveren – alt işveren kısıtlamalarına tabi olmamalarıdır³⁷³. Ancak bu hükümler ile getirilen kamu kurum ve kuruluşlarına ait düzenlemeler, Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesi ile uygulama alanı bulmamıştır³⁷⁴.

Bahsedilen düzenlemelere göre, kamu kurum ve kuruluşları ve bunların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu ortaklıklar ile yüklenici arasında imzalanan hizmet alım sözleşmesi ile çalışan işçiler, asıl işveren kadro ve pozisyonlara atanmalarını talep edemezler (İşK. m. 8). Aynı zamanda bu çalışanlar asıl işveren konumundaki taraf bünyesinde yer alan toplu iş sözleşmesi hükümlerinden de yararlanamazlar³⁷⁵. İşe alınacak ve işten çıkarılacak işçiler kamu kurum, kuruluş ya da sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu ortaklıklar tarafından belirlenemeyeceği gibi hizmet alım sözleşmelerine o işyerinde daha önce çalışmış işçilerin iş sözleşmelerinin devamını sağlayacak hükümler de konulamaz (İşK. m. 2/9,b)³⁷⁶. Bahsedilen düzenlemeler özel hukuku tüzel kişileri ile kamu hukuku tüzel kişileri arasında bir uygulama farklılığı olduğunu göstermez³⁷⁷.

Yeni getirilen düzenlemeler, ilgili kamu kurumları açısından İşK. m. 2/6 hükmünde sayılan şartları ve muvazaa durumunu değiştirmez³⁷⁸. Yargıtay ise, “5538 sayılı yasa ile 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesine bazı fıkralar eklenmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla sermayesinin yarısından fazlasının kamuya ait olduğu ortaklıklara

³⁷³ Süzek/ Başterzi, s. 189; Görmüş, s. 149; Çelik, Asıl İşveren- Alt İşveren, s. 5; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 34; Ertürk, s. 74.

³⁷⁴ Süzek/ Başterzi, s. 190; Gerek, Hizmet Alım İhaleleri, s. 83; Sayın, s. 74; Aydın, s. 13; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 34; Ertürk, s. 74.

³⁷⁵ Güleşci, s. 164; Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen, s. 23; Gerek, Hizmet Alım İhaleleri, s. 83.

³⁷⁶ İşçilerin aynı asıl işveren altında ancak değişen alt işverenlerin yanında çalışmalarına yönelik getirilen ilgili yasağın temel nedeni kamu kurumlarının muvazaalı ilişkisinin doğuracağı sorumluluktan kurtulabilmesidir. Ancak muvazaanın oluşması engellenmek istenirken kamu kurumlarında sürekli olarak çalışamayacağını bilen alt işveren işçilerinin veriminin düşmesine ve kamu hizmetlerinin her seferinde acemi işçilerle yerine getirilmesine neden olunur. Bu ise kamu hizmetlerinde verimliliği düşürür. Akyiğit, Muvazaalı Alt İşverenlik, s. 157. Aynı yönde görüş için bkz. Gerek, Hizmet Alım İhaleleri, s. 86.

³⁷⁷ Öğretide bu hükümler “Hizmet alımının alt işverenlik ilişkisi sayıldığı hallerde” ve “Hizmet alımının ödünç/ geçici iş ilişkisi olduğu hallerde” olmak üzere ikili bir şekilde değerlendirilir. Akyiğit, s. 133.

³⁷⁸ Süzek/ Başterzi, s. 190; Akyiğit, s. 131, 132; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 34; Sayın, 75. Aksi yöndeki görüş için bkz. Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 100; Uğur, s. 155; Görmüş, s. 150; Akyiğit, Muvazaalı Alt İşverenlik, s. 156, 157; Gerek, İşkolu Tespiti, s. 60.

*dair ayrıık durumlar tanınmıştır. Bununla birlikte maddenin diğer hükümleri değişik-
liğe tabi tutulmadığından, asıl işveren alt işveren ilişkisinin öğeleri ve muvazaa öğeleri
değişmemiştir. Öyle ki, alt işverene verilmesi mümkün olmayan bir işin bırakılması ya
da muvazaalı bir ilişki içine girilmesi halinde işçilerin baştan itibaren asıl işverenin
işçileri olarak işlem g recekleleri 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinin 6. fıkrasında
açık biçimde öngörülmüştür. Kamu işverenleri bakımından farklı bir uygulamaya gi-
dilmesi hukuken korunmaz. Gerçekten muvazaalı ilişkide işçi, gerçek işverenin işçisi
ise, kıdem ve unvanının dışında bir kadro karşılığı çalışması ve diğer işçilerle aynı
 creti talep edememesi, 4857 sayılı İş Kanununun 5. maddesinde öngörülen eşitlik il-
kesine aykırılık oluşturur. Yine koşulların oluşmasına rağmen işçinin toplu iş s zleş-
mesinden yararlanamaması, anayasal temeli olan sendikal hakları engelleyen bir du-
rumdur.”³⁷⁹ şeklinde kurduğu hükümde aynı görüşü paylaşmıştır.*

Kamu kurumları ya da özellikle belediyeler tarafından hizmet alım sözleşmeleri özellikle işçi temini amacıyla imzalanabilir³⁸⁰. İşçi temini ile asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kurulması farklı hukuki kavramlardır. Özellikle yemek, temizlik, güvenlik, büro işleri, hasta bakımı vs. hizmetleri alt işverene verilir³⁸¹. Kamu kurumları ya da belediye şirketleri, genellikle daha esnek bir şekilde işçi istihdam edebilmek amacıyla hizmet alım sözleşmesi görünümünde işçi temini sağlamayı da amalayabilirler³⁸². Bu ilişki İşK. m.7 hükmünde düzenlenen meslek edinilmiş geçici iş ilişkisinin bir görünüm şeklidir. Ancak bu hükme göre kamu kurumları tarafından geçici iş ilişkisi kurulması hukuken mümkün deęildir³⁸³. İşçi temini amacıyla hizmet alım sözleşmesi

³⁷⁹ **Y7HD.**, 02.12.2013, 24855/20711.

³⁸⁰ Asıl işveren alt işveren ilişkisinin sadece somut durumda işçi temini olduğu gerekçesiyle mevcut olmadığı çıkarımında bulunulamaz. Bkz. “Diğer yandan 11.09.2014 tarihli ve 29116 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Karamamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun ile 4734 sayılı Kanun’un 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve 4735 sayılı Kanun’un 8 inci maddesinde yapılan değişikliklerle personel alıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmelerinin yapılabilmesine imkân tanınmıştır. Bu nedenle düzenlemenin yürürlüğe girdiği 11.09.2014 tarihinden sonra asıl işveren alt işveren ilişkisinin, sırf işçi teminine dayalı olduğu gerekçesiyle geçersiz olduğunun kabulü mümkün değildir.” **Y9HD.**, 13.06.2024, 4657/9889; **Sümer**, s. 64; **Süzek/ Başterzi**, s. 191.

³⁸¹ **Benli Yalçın**, s. 819; Kamu kurumlarında gerçekleşen hizmet alım sözleşmeleri ihaleler ile gerçekleşmekte olup ihaleye katılan taraflarca ihalelerin iptali ve tehdit gibi olumsuz durumlara da rastlanmaktadır. **Gerek**, Hizmet Alım İhaleleri, s. 86; **Görmüş**, s. 142.

³⁸² **Süzek/ Başterzi**, s. 191; **Güleşci**, s. 165;

³⁸³ **Güleşci**, s. 186.

görünümlü işlemler kanun hükmü gereği işçi temini olamayacağı gibi asıl işveren - alt işveren ilişkisini de meydana getirmez³⁸⁴. Burada muvazaanın olduğu kabul edilebilir³⁸⁵.

Kamu kurum ya da kuruluşları tarafından asıl işveren - alt işveren ilişkisi çoğunlukla muvazaalı kurulmuş; bu ise uygulamada tartışmalara neden olmuştur³⁸⁶. Bu ilişkinin belediyelerde yaygınlaşması üzerine sendikalardan ve işçilerden gelen tepkiler üzerine kanun koyucu belirli düzenlemeler getirmiştir³⁸⁷. 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, bu düzenlemelerden biridir. Kanun ile hizmet alım sözleşmelerine konu olabilecek hizmetler; asıl iş, yardımcı iş ve danışmanlık işleri olarak üçlü sınıflandırılmıştır. Asıl iş niteliğindeki hizmetler belirli şartlar altında hizmet alım sözleşmelerine konu olabilirken, yardımcı işler bu anlamda daha serbest bırakılmıştır. Kanun ile aynı zamanda hizmet alım sözleşmelerine üç yıllık azami bir süre sınırlaması da getirilmiştir. İşçilerin hak ettikleri yıllık ücretli izin ve kıdem alacakları ile muvazaa durumu da bu Kanun düzenlemeleri arasında yer almıştır. Ancak 6552 sayılı Kanun kendisinden beklenen faydayı sağlayamamıştır. Kamu kurumlarında hizmet alım sözleşmeleri kötü amaçlı kullanılmaya devam etmiştir. Bunun üzerine ise 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname³⁸⁸ kabul edilmiştir. Kararname ile özellikle belediyelerde kural haline gelen asıl işveren – alt işveren ilişkisinin engellenmesi

³⁸⁴ “Bir alt işveren, bir asıl işverenden sözleşme ile üstlendiği mal veya hizmet üretimi için belirli bir organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa sahip değilse, kısaca üretim ya da hizmet sunumuna ilişkin ekonomik faaliyetin bağımsız yönetimini üstlenmemişse asıl işveren alt işveren ilişkisinden çok olayda, asıl işverene işçi temini söz konusu olacaktır. Bu anlamda alt işverenin üstlendiği hizmetin veya işin faaliyet alanı olması gerekir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, asıl işin hizmet alımı yolu ile ihale edilmesidir. Yapılan ihalede, ihale yapan kurum veya kuruma ait bağlı kuruluş tarafından araç temini sağlanır, asıl işte alt taşeron işçileri ile hizmeti alan işveren işçileri birlikte çalışıyorlar, yönetim hakkı hizmeti alana ait ise, kısaca ihale işçi teminine yönelik ise, ihaleye veren ile ihaleyi alan kişi arasında alt işveren-asıl işveren ilişkisinden söz edilemeyecektir.” Y7HD, 21.10.2015, 25644/19979.

³⁸⁵ Güleşci, s. 186.

³⁸⁶ Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 108. Uygulamada sık rastlanan durumlardan birisi ise alt işveren işçilerinin sözleşme ile belirlenen iş görme hükmü kapsamı dışındaki görevlerde çalıştırılmasıdır. İşçilerin sürekli olarak sözleşme hükmünde düzenlenen iş görme edimine aykırı olarak çalışması muvazaaya sebebiyet verir. Bkz. Şahlanan, Kamu İşyerleri, s. 473. 696 sayılı KHK ile birlikte geçiş hükümlerinden yararlanan işçiler üzerinde yapılan ankete göre işçilerin yüzde altmış beş oranında iş tanımına uygun pozisyonlarda çalıştırıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bkz. Sarı, s. 80.

³⁸⁷ Cilavdaroğlu, s. 188; Ertürk, s. 175; Sayın, s. 81; Aydın, s. 15.

³⁸⁸ RG., 24.12.2017, 30280.

amaçlanmıştır. Bu amaçla, belediyelerin belediye şirketleri hariç hizmet alım sözleşmesi imzalaması yasaklanmış; belediyelerde çalışan alt işveren işçilerinin belediye şirketlerine geçirilmesi sağlanmıştır.

§9. Belediye Şirketleri Bakımından Asıl İşveren - Alt İşveren Düzenlemeleri

I. Genel Olarak

Özel hukuk tüzel kişileri, asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kurulması hususunda bir serbestiye sahipken; kamu kurumları için belirli kısıtlamalar söz konusudur³⁸⁹. Kamu kurumları ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetler bakımından asıl işveren- alt işveren ilişkisini ancak mevzuata uygun olarak kullanabilir. Bunlardan başlıcaları; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'dir.

Kamu kurumlarının taraf olduğu hizmet alım sözleşmelerinde mal ve hizmet alım usulü 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenirken; hizmet alım sözleşmelerinde bulunması gereken hükümler Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yer alır³⁹⁰.

Kamu kurum ya da kuruluşlarında çalışan alt işveren işçilerinin sayısı önemli ölçüde artmış ve artmaya da devam etmektedir. Kamu kurumları tarafından kendilerine sağlanan hizmet alım sözleşmesi imzalama hak ve yetkisi zaman içerisinde kötüye kullanılmaya başlanmıştır. Kanun koyucu ise zaman içerisinde belirli uyuşmazlıkları çözmeye yetersiz kalan İş Kanunu ve ilgili mevzuatta belirli değişiklikler gerçekleştirmiştir³⁹¹.

³⁸⁹ Uğur, s. 139.

³⁹⁰ Kamu kurumları tarafından gerçekleştirilecek hizmet alımlarında hizmet sözleşmesi imzalanıncaya kadar idare hukuku hükümleri uygulanacakken sözleşme süresi ve sona ermesi aşamasında meydana gelecek uyuşmazlıklara özel hukuk hükümleri uygulanacaktır. Uğur, s. 140.

³⁹¹ Gerek, s. Nüvit, İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair 6552 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C.25, S.3-4-5-6, 2014, s. 1 vd; Ertürk, Arzu Arslan, 6552 Sayılı Kanunun 4857 Sayılı İş Kanunu İle 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa Getirdiği Yenilikler, Çalışma ve Toplum, C. 2015, S. 2, s. 174; Sayın, s. 80; Ukal, s. 38; Aydın, s. 10.

II. 6552 Sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun

Torba kanun hükmünde olan 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun³⁹² içerisinde çalışma yaşamı açısından çok sayıda düzenleme yer almıştır³⁹³.

A. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun m.62/1-e Hükmü

Kamu kurum ve kuruluşları, 2014 yılındaki değişiklikten önce 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m.62/1-e hükmüne göre hizmet alım sözleşmesini ancak personellerinin nitelik ve nicelik yönünden yeterli olmaması durumunda imzalayabilirdi³⁹⁴. Ancak asıl işveren – alt işveren ilişkisi göz önünde bulundurulmadan düzenlenen bu hüküm öğretide eleştirilmekteydi³⁹⁵.

Hizmet alım sözleşmesinin kapsamı 4734 sayılı Kanun’un m. 4 hükmünde tanımlanmıştır. Hizmet kavramı; bakım-onarım, taşıma, haberleşme, organizasyon, fotoğraf, film, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetleri kapsar. Kanun hükmünde sayılan hizmet türleri sınırlı sayma ilkesine tabi olmayıp hizmet türleri genişletilebilir. Belediyelerde hizmet alım sözleşmesinin konusu oluşturan en yaygın hizmet türleri ise temizlik, yemek hazırlama, dağıtım ve güvenliktir.

2014 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda 6552 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmıştır. Yeni düzenleme ile birlikte hizmet alım sözleşmesine konu olacak işin türü ve uygulama usulü asıl iş, yardımcı iş ve danışmanlık işleri olarak üç gruba ayrılmıştır³⁹⁶. Yardımcı işler ile asıl işin bir bölümünün hizmet alım sözleşmelerine konu olabilmesi için aranan şartlar ise farklıdır. Değişiklik ile birlikte kamu kurumlarında yeterli sayıda ve nitelikte personel bulunsa dahi yardımcı işler bakımından hizmet alım sözleşmeleri yapılabilir³⁹⁷. Asıl işin bir bölümü ise ancak İşK. m. 2/6

³⁹² RG., 11.09.2014, 29116.

³⁹³ **Gerek**, s. 1 vd; **Ertürk**, s. 174; **Sayın**, s. 80; **Ukal**, s. 38.

³⁹⁴ **Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen**, s. 24; **Sayın**, s. 82; **Gerek**, İşkolu Tespiti, s. 61.

³⁹⁵ **Pehlivan**, s. 169.

³⁹⁶ **Sayın**, s. 82; **Gerek**, İşkolu Tespiti, s. 61.

³⁹⁷ **Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen**, s. 26; **Pehlivan**, s. 169; **Uğur**, s. 143; **Sayın**, s. 82. Asıl işin bir bölümü ve yardımcı işlerde aranan personelin yeterli nitelik ve sayıda olmaması koşulunun danışmanlık hizmetlerinde aranmaması kendi içerisinde çelişki barındırır. **Gerek**, İşkolu Tespiti, s. 61.

hükmüne paralel olarak işin ve işletmenin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirme koşuluna bağlı olarak hizmet alım sözleşmelerine konu olabilir³⁹⁸.

6552 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na getirilen bir diğer kısıtlama ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun³⁹⁹ m. 28 hükmüne getirilen ek fıkradır. Bu fıkra ile Kamu İhale Kanunu'nun m. 62/1-2 hükmü kapsamında gerçekleştirilecek hizmet alım sözleşmelerinin ancak üç yıllığına yapılabileceği düzenlenmiştir⁴⁰⁰.

B. Alt İşveren İşçilerinin Ücretleri Üzerinde Asıl İşverenin Sorumluluğuna İlişkin Düzenlemeler

Kamu işverenlerinin; bina, köprü yapımı, hat ve yol inşası gibi yapım onarım işleri bakımından alt işveren işçilerinin ücretlerinin ödenip ödenmediğine yönelik denetim sorumluluğu vardır. Alt işveren tarafından ödemeler hiç gerçekleştirilmez ya da eksik gerçekleştirilirse kamu kurumları, alt işverenin hakedişinden kesinti yaparak işçilere ödemelerini gerçekleştirir. Kamu kurumlarına tanınan bu sorumluluk genişletilerek kamu ve özel ayrımı yapılmaksızın tüm hizmet türlerini kapsar hale getirilmiştir⁴⁰¹.

C. Yıllık Ücretli İzne İlişkin Düzenlemeler

İşçiler, iş sözleşmeleri ile bir işverene bağlı olarak uzun süreler ve zorlu çalışma koşulları altında çalışırlar. Bu şartlarda çalışan işçiler, gerek fiziken gerekse de ruhen yorulurlar. Bu yorgunluk nedeniyle işçilere belirli periyotlarda dinlenme süreleri sağlanır. İşçilerin gün içerisinde ara dinlenmesinden, hafta içerisinde hafta tatili ile ulusal bayram ve genel tatil günlerinden ve en az bir yıllık çalışmasının karşılığında ise yıllık ücretli izin hakkından yararlandırılmaları gerekir⁴⁰².

Alt işveren işçilerinin yıllık ücretli izne hak kazanmaları bakımından da belirli yenilikler getirilmiştir. Bir işçinin yıllık ücretli izne hak kazanabilmesi için aynı işverenin bir veya birden fazla işyerlerinde çalıştığı sürelerin toplamının bir yıl olması

³⁹⁸ Pehlivan, s. 169; Uğur, s. 143; Sayın, s. 82.

³⁹⁹ RG., 24.12.2003, 25326.

⁴⁰⁰ Gerek, s. 5.

⁴⁰¹ Gerek, s. 4; Sayın, s. 87, 88; Düzenlemenin sadece ücret alacaklarını değil tüm işçilik alacaklarını kapsar şekilde olması gerekliliğine yönelik görüş için bkz. Aydın, s. 17.

⁴⁰² Tulukcu, N. Binnur, İş Hukukunda Dinlenme Hakkı, Ankara 2012, s. 233.

gerekir⁴⁰³. 6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun m. 6 ve İşK. m. 56 hükümlerine getirilen yeni düzenlemeye göre; alt işverenlerin değişmesine rağmen asıl işveren değişmemişse, farklı alt işverenler yanında çalışılan süreler yıllık ücretli izin süresinin hesaplanmasında dikkate alınır⁴⁰⁴. Hükümden anlaşılması gereken sadece yıllık ücretli izin süresinin değil yıllık ücretli izin hakkı doğumunun da bu kapsamda olmasıdır⁴⁰⁵. Asıl işverenin, alt işveren işçilerinin yıllık ücretli izinlerini kullanıp kullanmadıklarını denetleme yükümlülüğü de mevcuttur⁴⁰⁶.

D. Kıdem Tazminatına İlişkin Düzenlemeler

Kıdem tazminatına yönelik 6552 sayılı Kanun ile İşK. m.112 hükmüne, kamu kurumlarında çalışan alt işveren işçilerinin kıdem tazminatlarının ödenme şeklini düzenleyen beş fıkra eklenmiştir⁴⁰⁷. Düzenleme, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun m.62/1-e hükmüne uygun olarak çalışan alt işverenler bakımından geçerlidir⁴⁰⁸.

Kıdem tazminatının kamu kurum ya da kuruluşları tarafından ödeneceği üç farklı durum vardır. Birinci hal, alt işverenlerin değişmesinden bağımsız olarak alt işveren işçilerinin aynı kamu kurum ya da kuruluşu bünyesinde çalışmasıdır. İşçilerin değişen alt işverenlerden bağımsız olarak aynı kamu kurum ya da kuruluşu yanında çalıştığı süre esas alınarak hesaplanacak kıdem tazminatı, gerekli şartların sağlanması şartıyla kamu kurum ya da kuruluşu tarafından ödenir⁴⁰⁹.

İkinci hal ise aynı alt işveren yanında çalışan işçinin, asıl işvereni olan kamu kurum ya da kuruluşlarının değişmesidir. Bu durumda alt işveren işçisinin farklı kamu kurum ya da kuruluşlarında geçirdiği kıdem süresi hesap edilerek gerekli şartların da sağlanması koşulu ile son kamu kurum ya da kuruluşu tarafından kıdem tazminatı ödenir⁴¹⁰.

⁴⁰³ Aydın, s. 18; Tulukcu, s. 255, 256.

⁴⁰⁴ Gerek, s. 4; Sayın, s. 88, 89.

⁴⁰⁵ Aydın, Alt İşveren Kurumu, s. 85; Ertürk, s. 186.

⁴⁰⁶ Ertürk, s. 186; Gerek, s. 5; Sayın, s. 89; Aydın, s. 18, 19.

⁴⁰⁷ Sümer, s. 562; Aydın, Taşeron, s. 237; Gerek, s. 5; Ertürk, s. 186; Sayın, s. 89 vd.

⁴⁰⁸ Aydın, Alt İşveren Kurumu, s. 85, 86 ; Aydın, Taşeron, s. 236; Ertürk, s. 186; Ukal, s. 40, 41.

⁴⁰⁹ Sümer, s. 562; Aydın, Alt İşveren Kurumu, s. 85, 86; Aydın, Taşeron, s. 239; Gerek, s. 5; Ertürk, s. 187; Sayın, s. 90; Aydın, s. 19.

⁴¹⁰ Sümer, s. 562; Aydın, Alt İşveren Kurumu, s. 88, 89; Aydın, Taşeron, s. 240; Gerek, s. 5; Ertürk, s. 187; Sayın, s. 90; Aydın, s. 21. "Alt işveren değişip asıl işverenin sabit kaldığı durumlarda son alt işveren işyeri devir hükümlerine göre asıl işverenle birlikte müteselsil sorumludur.

Üçüncü hal ise kamu kurumundan sonra özel hukuk tüzel kişisi yanında çalışmaya başlayan alt işveren işçisinin kıdem tazminatına ilişkindir. Bu durumda kamu kurum ya da kuruluşunun sorumluluğu alt işveren işçisinin kendi yanında çalıştığı süre ve ücret ile sınırlıdır⁴¹¹. Ücretin hesaplanmasında kamu kurum ya da kuruluşunda kazanılan son ücretin asgari ücrete oranı dikkate alınır⁴¹².

Merkezi idare kapsamı dışında kalan kamu kurum ya da kuruluşlarının diğer kamu kurum ya da kuruluşlarına rücu hakkı saklıdır⁴¹³. Farklı kurumlara ait işyerlerinde toplam hizmet süresi üzerinden hesaplanan kıdem tazminatını ödeyen son kamu kurumu, diğer kamu kurumlarına kendi dönemleri üzerinden hesaplanacak tutar bakımından başvurulabilir⁴¹⁴.

Kıdem tazminatını ödeyen kamu kurum ya da kuruluşlarının alt işverene rücu imkanlarının olup olmadığı hususunda ise İşK. m. 112 hükmüne, 21.02.2019 tarihinde 7166 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁴¹⁵ ile “4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi

Ancak alt işveren sabit kalıp asıl işverenin değişmesi halinde asıl işverenler kendi dönemleri ile sınırlı sorumludurlar. Kamu İhale Kanunu’na göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkındaki Yönetmeliğin 6. maddesine, “Aynı alt işveren tarafından ve aynı iş sözleşmesine tabi olarak farklı kamu kurum veya kuruluşlarında çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatına esas hizmet süreleri, 4734 sayılı Kanunun 62. maddesinin birinci fıkrasının e bendi kapsamında farklı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen hizmet sürelerinin toplamı esas alınarak tespit olunur. Farklı kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırılan işçilerden son alt işveren ile yapılmış olan iş sözleşmeleri kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona erenlerin birinci fıkraya göre tespit edilen sürelerle ilişkin kıdem tazminatları çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından ödenir.” şeklindedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kapsamında genel ve özel bütçeli idarelerin, belediyelerin, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarının, birliklerin de olduğu anlaşılmaktadır.” **İstanbul BAM 26HD.**, 03.03.2020, 3179/468.

⁴¹¹ **Aydın**, Alt İşveren Kurumu, s. 89, 90; **Aydın**, Taşeron, s. 240, 241; **Gerek**, s. 5; **Ertürk**, s. 187; **Sayın**, s. 90; **Aydın**, s. 21.

⁴¹² **Gerek**, s. 5; **Ertürk**, s. 187.

⁴¹³ **Sümer**, s. 563; **Ertürk**, s. 188.

⁴¹⁴ **Sümer**, s. 563. “Bu açıklamalara göre dava konusu somut olay değerlendirildiğinde; dava konusu somut olayda dava dışı işçi K3’in kıdem tazminatı, ihbar tazminatı ve fazla çalışma ücreti alacaklarından oluşan işçilik alacaklarının davacı işveren tarafından ödendiği sabittir. Davacının dava dışı işçiye yapmış olduğu ödediği bedeli ve ferilerinin tamamını dava dışı işçinin davalı yanında çalıştığı süre ile sınırlı olarak davalıdan talep etme hakkı bulunmaktadır. Buna göre mahkemece davalının dava dışı işçiye ödenen kıdem tazminatı ve fazla çalışma ücreti alacağından dava dışı işçinin kendi yanında çalıştığı dönemle sınırlı olmak üzere sorumlu olduğu, davalı son işveren olmadığından ihbar tazminatından sorumlu olmadığı hususları gözetilerek davacı tarafca ödenen kıdem tazminatı ve fazla çalışma ücreti alacaklarından dava dışı işçinin davalı yanında çalıştığı döneme isabet eden miktarın bilirkişi raporu ile tespiti ve sonucuna göre karar verilmesi gerekirken eksik inceleme ile yazılı şekilde karar verilmesi doğru olmamıştır.” **Gaziantep BAM 11HD.**, 01.10.2020, 2034/743.

⁴¹⁵ RG., 22.02.2019, 30694.

uyarınca alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilere, 11/09/2014 tarihinden sonra imzalanan ihale sözleşmeleri kapsamında, kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde 11/09/2014 tarihinden sonra geçen süreye ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan kıdem tazminatı ödemeleri için sözleşmesinde kıdem tazminatı ödemesinden ötürü alt işverene rücu edileceğine dair açık bir hükme yer verilmişse alt işverene rücu edilmez.” ibaresi eklenmişti. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından bu hüküm iptal edilmiştir⁴¹⁶. Anayasa Mahkemesi’nin gerekçesi, “İtiraz konusu kurallar ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında alt işverenlik sözleşmesiyle kamu idarelerinden iş alan alt işverenler; yalnızca sözleşmede kendilerine rücu edilebileceğine dair açık hüküm bulunması durumunda kamu (asıl) işverenlerine karşı işçilerin kıdem tazminatından sorumlu tutulmaya devam ederken benzer durumda olan özel hukuk tüzelkişileri ya da şahıslardan iş alan alt işverenler; kıdem tazminatı ile ilgili olarak her durumda rücu davasına muhatap olmaya devam edeceklerdir. Bu yönüyle kamudaki alt işverenler lehine farklı bir uygulama getirildiği anlaşılmaktadır. 30. Eşitlik ilkesine aykırı olmaması açısından benzer durumda olanlar arasında bir taraf lehine getirilen farklı düzenlemenin nesnel ve makul bir temele dayanması ve ölçülü olması gerekir. 4857 ve 6098 sayılı Kanunlar gereği aksi taraflarca kararlaştırılmadıkça veya hukuki ilişkinin niteliğinden anlaşılmadıkça bütün alt işverenler; asıl işverenlerce kendi işçilerine yapılan kıdem tazminatı ödemelerinden ötürü rücu davasına muhatap olabilmektedir. İtiraz konusu kuralların yer aldığı 4857 sayılı Kanun’un 112. maddesinin altıncı fıkrası ile aynı Kanun’un geçici 9. maddesinde, kamu işverenlerinin alt işverenlere rücu hakkının sözleşmede açık bir hüküm bulunması hâli dışında yasaklanarak bu kapsamda açılan davaların sonlandırılması öngörülmektedir. Anılan düzenlemelerin amacı ve dayandığı temelle ilgili olarak Kanun’un gerekçesinde herhangi bir açıklama yer almamaktadır. 31. Bu itibarla kamuda 11/9/2014 tarihinden sonra imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesine taraf olan alt yüklenicilere karşı sözleşmede açık hüküm bulunması dışında rücu yolunun kapatılması ve bu kapsamdaki derdest davaların sonlandırılmasını öngören itiraz konusu kuralların bu kesimdeki alt işverenler yönünden farklı bir uygulama getirmesinin nesnel ve makul bir temele dayalı olduğu söylenemez. Bu nedenle itiraz konusu kurallarla getirilen farklı düzenleme eşitlik ilkesine aykırıdır.”

⁴¹⁶ AYM., 19.09.2019, E. 2019/42, K. 2019/73.

şeklindedir. Kanaatimizce, alt işverene rücu edilemeyeceği düzenlemesinin AYM tarafından iptali ile birlikte kıdem tazminatı ödemesini gerçekleştiren kamu kurumlarının alt işverene rücu imkanının olduğu söylenebilir.

E. Kamu Kurum ya da Kuruluşlarının Muvazaalı Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisine Yönelik Düzenlemeler

Kamu kurum ya da kuruluşları tarafından hizmet alım sözleşmelerinin yapılabilmesi için 6552 sayılı Kanun m.11 ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na getirilen ek madde 8 hükmü ile görüş alma zorunluluğu getirilmiştir. Maliye Bakanlığı ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı görüş vermeye yetkili kuruluşlardır⁴¹⁷. Ek madde 8/2 hükmüne göre ise hizmet alım sözleşmesi ile çalışan alt işveren işçileri ancak ihale konusu işte İşK. m. 2/7 hükmünde düzenlenen muvazaa hali saklı olmak kaydıyla çalışabilir⁴¹⁸.

III. 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 7079 Sayılı Torba Kanun Düzenlemeleri

A. Genel Olarak

696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, TBMM tarafından kabul edilerek 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun⁴¹⁹ olarak yürürlüğe girmiştir.

Kamuda uygulanan özelleştirme ve asıl işveren - alt işveren uygulamaları kamuda personel istihdamını olumsuz etkilemiştir⁴²⁰. Özellikle belediyelerde alt işveren ilişkisine geçmişte sıklıkla başvurulmuş hatta 2016 yılında belediyelerde bu ilişki adeta kural haline gelmiştir⁴²¹. Kamu kurumlarında ve belediyelerde muvazaalı olarak

⁴¹⁷ Aydın, Alt İşveren Kurumu, s. 92; Pehlivan, s. 169.

⁴¹⁸ Aydın, Alt İşveren Kurumu, s. 92.

⁴¹⁹ RG., 08.03.2018, 30354.

⁴²⁰ Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen, s. 27; Özkal Sayan, s. 57.

⁴²¹ Belediyelerden tarafından alt işveren ilişkisinin tercih edilme nedenlerinden biri ise belediyelerin personel giderlerinin bütçe gelirlerinin belirli hesaplamalarla yüzde otuz oranı ile kısıtlanmasıdır. Bu nedenle kısıtlamaya tabi olmaksızın alt işveren ilişkisi belediyeler tarafından tercih edilmektedir. Bkz. Özkal Sayan, s. 56.; Çınar, s. 367.

kurulan bu ilişkilerin yaygınlaşmasına engel olunması amacıyla getirilen 6552 sayılı Kanun değişiklikleri de gerekli iyileştirmeyi sağlayamamıştır⁴²².

Zaman içerisinde sayısı yüz binleri bulan alt işveren işçileri siyasi anlamda da güç unsuru haline gelmiştir⁴²³. Bu hızlı artışın önüne geçebilmek adına 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamuda personel çalıştırılmasına yönelik hizmet alım sözleşmesi yapılması engellenmiştir⁴²⁴.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kamuda çalışan alt işveren işçilerinin kadroya, belediyelerde çalışan alt işveren işçileri ise belediye şirketlerinde işçi olarak geçirilmiştir⁴²⁵. Düzenleme ile iki farklı geçiş hükmü öngörülmesi öğretide eleştirilmektedir⁴²⁶. Alt işveren işçilerinin belediyelere değil de belediye şirketlerine işçi olarak geçirilmelerinin çeşitli nedenleri vardır. Bu nedenler; güvencesiz ve düşük ücretli işçilerin istihdam edilmesi, personel maliyetlerinin düşürülmesi, işçi istihdamının daha kolay bir usul ile gerçekleştirilmesi ve sendikal örgütlenmenin engellenmesinin istenmesidir⁴²⁷. Geçiş işlemlerinin nasıl gerçekleştirileceğine yönelik bir de tebliğ yayınlanmıştır⁴²⁸.

Alt işveren işçilerinin kamuya kadrolu işçi olarak geçirilmeleri, Anayasa'nın 10. maddesi ile güvence altına alınan "kanun önünde eşitlik" ilkesine aykırıdır⁴²⁹. Anayasa Mahkemesi'ne göre, bir ayırımın "kanun önünde eşitlik" ilkesine aykırı olmaması için "haklı neden" ve "kamu yararı" unsurlarını birlikte taşıması gerekir⁴³⁰. Kamu

⁴²² Başbuğ, s. 55; Benli Yalçın, s. 819; Özkal Sayan, s. 57; Cilavdaroğlu, s. 188.

⁴²³ Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen, s. 27; Benli Yalçın, s. 815.

⁴²⁴ 696 sayılı Kanun ile düzenlenen alt işveren işçilerine verilen kadro hakkı en önemli değişikliklerin başında gelir. Alt işveren işçilerinin rahatsızlık duyduğu konulardan birisi ise kadrolu olmamaları nedeniyle iş güvencesine sahip olmamalarıdır. Benli Yalçın, s. 816.

⁴²⁵ Belediye ile belediye şirketi arasında mevcut olan asıl işveren alt işveren ilişkisi doğrudan kanun ile kurulmuştur. Çınar, s. 370. Ortalama 700.000 ila 900.000 işçi KHK hükümlerinden yararlanarak sürekli işçi ve işçi pozisyonlarına geçmiştir. Özkal Sayan, s. 51. Detaylı istatistiki bilgi için bkz. Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen, s. 31, 32.; Benli Yalçın, s. 815.

⁴²⁶ Özkal Sayan, s. 59. Sendikalaşmanın engellenmesi ve belediye şirketlerine geçişi gerçekleşen işçilere farklı ücret ödeyebilme imkanının sağlanması adına belediyede çalışan alt işveren işçileri ile diğer kamu kurumlarında çalışan alt işveren işçileri arasında bir ayrıma gidilmiştir. Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen, s. 29.

⁴²⁷ Cilavdaroğlu, s. 189, 190. 2015 yılında yaklaşık 21.000 olan belediye işçi sayısı, 2021 yılında yaklaşık 488.000'e yükselmiştir. Çınar, s. 370.

⁴²⁸ RG. 01.01.2018, 30288. Yönetmeliğin adı: Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 Ve Geçici 24 Üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair.

⁴²⁹ Arslantürk, s. 860.

⁴³⁰ AYM., E. 1991/24, K.1991/40, T. 31.10.1991.

kurumlarında kadrolu istihdam edilen çalışanların sınav ya da kura ile atamaları gerçekleşirken, geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerde bu şartların aranmaması ya da göstermelik aranması, “haklı neden” unsuruna aykırılık oluşturur. Geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerin geçiş tarihinden önce aldıkları ücrete nazaran daha yüksek ücretle çalışmaya başlamaları da “kamu yararı” ilkesine aykırıdır⁴³¹. Geçiş hükümleri ayrıca Anayasa’nın 70. maddesinde düzenlenen her Türk’ün kamu hizmetine girme hakkını da kısıtlayıcı niteliktedir⁴³². Kamu hizmetlerine giriş şartları ancak yerine getirilecek hizmetin nitelikleri bakımından sınırlandırılabilir. Geçiş hükümlerinden yararlanacak işçilerde aranan alt işverenin işçisi olunması kriteri ise Anayasa’ya aykırı bir sınırlamadır⁴³³.

B. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler

Hizmet alımı sözleşmesinin imzalanmasına yönelik düzenlemeler içeren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m.62/1-e hükmü, 696 sayılı KHK’nın 83. maddesi ve 7079 sayılı Kanun’un 78. maddesi ile değiştirilmiştir. Yeni düzenleme ile kamu kurumları, kuruluşları, yerel yönetimler ve belediye şirketleri personel çalıştırılmasına yönelik hizmet alım sözleşmesi yapamazlar⁴³⁴. Personel çalıştırılmasına yönelik hizmetler ancak belediyenin kendisi tarafından yapılabileceği gibi 375 sayılı KHK ek madde 20 hükmü neticesinde bu amaçla kurulmuş ya da mevcut olan belediye şirketlerine de gördürülebilir⁴³⁵. Kararname değişiklikleri ile 6552 sayılı Kanun tarafından getirilen değişikliklerin bir hükmü de kalmamıştır⁴³⁶. Bu düzenleme ile işçilerin aleyhine olarak

⁴³¹ Geçiş hükümlerinden önce belediyelerde geçici bir iş bakımından çalıştırılan alt işveren işçilerinin kadroya geçirilmeleri ile uzmanlık alanları dışında çalıştırılması gerekliliğinin verimsizliğe neden olacak olması ve geçiş hükümleri ile ücretleri artan işçilerin emeklilik zamanlarında sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini bozacak olmaları da “kamu menfaati” şartını sağlamadıklarını göstermesi bakımından önemlidir. **Arslantürk**, s. 862.

⁴³² **Arslantürk**, s. 864; Kamu hizmetine girme hakkında detaylı bilgi için bkz. **Sezer**, Yasin, Kamu Hizmetine Girme Hakkı, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 3-4, 2003, s. 153 vd.

⁴³³ **Arslantürk**, s. 864.

⁴³⁴ **Özdemir**, İşçi Statüsü, s. 228. **Özkal Sayan**, s. 58; **Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen**, s. 28; **Ertürk**, s. 76. Kanun kapsamında hükmün istisnası da düzenlenmiştir. Bu kapsamda danışmanlık hizmetleri ile hastane bilgi yönetim hizmetleri ve çağrı merkezi hizmet türlerinin hizmet alım sözleşmesi kabul edilmediği ayrıca belirtilmiştir. Bu sebeple bahsedilen hizmetler bakımından asıl işveren alt işveren ilişkisi kurulmaya devam edecektir.

⁴³⁵ **Cilavdaroglu**, s. 190; **Özdemir**, İşçi Statüsü, s. 228; **Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen**, s. 28; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 115.

⁴³⁶ **Pehlivan**, s. 170.

uygulanan ve tartışmalı bir kurum haline gelen kamuda alt işverenlik uygulaması sınırlandırılmıştır⁴³⁷.

Belediyeler ya da belediye şirketlerine getirilen bu yasak sadece personel teminine yönelik hizmet alım sözleşmeleri açısından geçerli olup bütünüyle kamu kurum, kuruluş ya da belediye şirketlerine getirilen bir asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurma yasağı niteliğinde değildir⁴³⁸. Bu sebeple her somut durumda personel teminine yönelik hizmet alım sözleşmesinin bulunup bulunmadığı incelenmelidir⁴³⁹. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m.62/1-e'nin ikinci fıkrasında personel çalıştırılmasına yönelik hizmet alım sözleşmeleri tanımlanır⁴⁴⁰. Tanımlamaya göre bir hizmetin personel çalıştırılmasına yönelik hizmet alım sözleşmesi olabilmesi için hizmet alımı neticesinde çalışacak personelin tüm mesaisini belediye şirketine vakfetmesi ve yaklaşık maliyetin en az yüzde yetmişlik kısmının personel giderlerinden oluşması gerekir⁴⁴¹. Maddenin devamında bu tür hizmet alım sözleşmelerine konu olabilecek hizmetler sıralanmıştır. Park ve bahçe bakım/onarım, çöp toplama, cadde/sokak temizliği gibi faaliyetler tanıtımda sayılan şartlara tabi olmaksızın personel çalıştırılmasına yönelik hizmetlerdendir⁴⁴². Bu nedenle hüküm sınırlı sayma ilkesine tabi değildir.

Kanun hükmünde sayılmayan hizmet türleri bakımından ise ayrı bir değerlendirmeye yapılmalıdır. Bazı hizmet türleri içerisinde farklı nitelikteki faaliyetleri de kapsayabilir. Bu hizmet türlerinin personel teminine yönelik hizmet alım sözleşmesi kapsamında olduğunun tespiti ancak baskın faaliyete göre değerlendirilir. Belediyeler tarafından hizmet alım sözleşmelerinin personel teminine yönelik olmaması için işçilerin tam mesaili çalıştırılmaması, teçhizatların bedelleri yüksek tutularak işçilik maliyetlerinin düşük tutulması vs. yollarına başvurulduğu görülmektedir⁴⁴³.

⁴³⁷ Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 115.

⁴³⁸ Pehlivan, s. 178, 179; Özkal Sayan, s. 58.

⁴³⁹ Pehlivan, s. 184, 185.

⁴⁴⁰ 4734 sayılı Kanun m.4 hükmünde hizmet kavramının tanımı da yapılmıştır. Hizmet; bakım-onarım, taşıma, haberleşme, basım ve yayım, yemek hazırlama, sergileme, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler gibi çok çeşitli hizmetleri tanımlamak için kullanılır.

⁴⁴¹ Personel giderlerinin yüzde 70'in üzerindeki hizmet alımları bakımından bahsedilen yasak söz konusu olup altında kalan hizmet alım sözleşmeleri Kamu İhale Kanunu'na tabi olmaya devam edecektir. Özkal Sayan, s. 58.

⁴⁴² Özdemir, İşçi Statüsü, s. 231 vd. Bu örneklerin aksine kanun hükmünde personel çalıştırılmasına yönelik hizmet alımı sayılamayacak durumlar da örneklendirilmiştir. Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetleri bu tür hizmetlerdendir; Senyen Kaplan, Emine Tuncay, Bireysel İş Hukuku, 13. B., Ankara, 2023, s. 103.

⁴⁴³ Özdemir, İşçi Statüsü, s. 231, 232 vd.

C. 375 Sayılı (Torba) Kanun Hükmünde Kararname’de Yapılan Değişiklikler

696 sayılı KHK’nın 126. maddesi ve 7079 sayılı Kanun m. 117 hükmü ile; 375 sayılı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’sine⁴⁴⁴ Ek Madde 20 hükmü getirilmiştir. Yeni düzenleme ile belediyeler ile belediye şirketleri arasında hizmet alım sözleşmeleri, 4734 sayılı Kanun’un m.62/1-e ve 4734 sayılı Kanun’un m.22 hükümlerinde yer alan sınırlandırmalara tabi olmaksızın imzalanabilir⁴⁴⁵. Belediyeler hizmet alım sözleşmelerini tüm belediye şirketleri ile değil; ancak bu amaçla kurulmuş belediye şirketleri ile imzalayabilir⁴⁴⁶.

Belediyeler tarafından personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri belediyelerin mevcut kurulu şirketleri ile; belediyenin mevcut kurulu şirketi yoksa yeni kurulacak belediye şirketleri ile yapılabilir. Şirketin türü ile ilgili İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün yayınladığı Genelge’ye göre nüfusu 50.000’den fazla olan belediyelerde anonim ya da limited; 50.000’den az nüfusu bulunan belediyelerde ise limited şirketler kurulabilir⁴⁴⁷. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı amacıyla kurulan belediye şirketleri, başka ticari faaliyetlerde bulunmaz⁴⁴⁸. Bu nedenle, belediye tarafından yerine getirilecek hizmetlerin belediye şirketleri tarafından yerine getirilmesi, tek başına muvazaalı ilişkiyi göstermez⁴⁴⁹.

⁴⁴⁴ RG., 30.06.1989, 20211.

⁴⁴⁵ Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen, s. 28; Özdemir, İşçi Statüsü, s. 228.

⁴⁴⁶ Cilavdaroğlu, s. 190.

⁴⁴⁷ Özdemir, İşçi Statüsü, s. 229.

⁴⁴⁸ Özdemir, İşçi Statüsü, s. 229.

⁴⁴⁹ “Ancak yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler ile ilke ve esaslar dikkate alındığında, davalı Belediyenin görevi kapsamına giren işlerin hizmet alım sözleşmesi ile gördürülmesinin ve belediyelerce şirket kurulmasının yasal olarak mümkün olduğu; kurulan bu şirketlerden hizmet alımı kanuna aykırı olmadığı gibi bu hususun tek başına muvazaaya delil de teşkil etmediği sonuçlarına ulaşılmaktadır.”. Y9HD., 27.11.2024, 11262/15376.

§10. BELEDİYE İLE BELEDİYE ŞİRKETLERİ ARASINDAKİ ASIL İŞVEREN ALT İŞVEREN İLİŞKİSİ

I. Genel Olarak

Belediye şirketleri, belediyeler tarafından kurulan ya da sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmak koşuluyla yönetimine ortak olunan yerel kalkınmayı sağlamak adına yerel kaynakları kullanan bir oluşumdur⁴⁵⁰. Belediye şirketlerinin verimli olarak faaliyette bulunması, belediye ile arasında gerçekleştirilen asıl işveren - alt işveren ilişkisinin varlığına bağlıdır. Bu ilişkinin kurulabilmesi için iki işverenin bulunması gerekir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun kararında bu durum şu şekilde ifade edilmiştir: *“Alt işveren ilişkisinin muvazaalı olup olmadığının belirlenmesinde ,, ayrı bir iş organizasyonuna sahip iki ayrı işverenin bulunup bulunmadığı (nın)... irdelenmesi gerekir. Bir alt işveren, bir asıl işverenden sözleşme ile üstlendiği mal veya hizmet üretimi için belirli bir organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa sahip değilse, kısaca üretim ya da hizmet sunumuna ilişkin ekonomik faaliyetin bağımsız yönetimini üstlenmemişse olayda asıl işveren ilişkisinden çok asıl işverene işçi temini söz konusu olacaktır.”*⁴⁵¹.

İşveren kavramı, İşK. m. 2 hükmünde tanımlanmıştır. Düzenlemeye göre işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişi ya da tüzel kişiliği olmayan kurumlara işveren denir. Bu sebeple kamu kurumları işveren sıfatına sahip olabileceği gibi, gerekli şartları sağlamak suretiyle asıl işveren - alt işveren ilişkisinin tarafı da olabilir⁴⁵².

Belediye şirketleri ise yönetiminde, sermayesinde ve kuruluşunda belediyenin aktif rol aldığı bir özel hukuk tüzel kişisidir. Belediye şirketlerinin uygulayacağı fiyat politikalarına, yönetsel kararlara vs. belediye tarafından karar verilse dahi belediye şirketlerinin belediyeden ayrı bir organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa sahip olduğu kabul edilmelidir. Ancak bu tüm belediye şirketleri bakımından geçerli olmayıp, her bir belediye şirketinin uyumsuzluk kapsamında ayrı değerlendirilmesi

⁴⁵⁰ Berk, s. 52.

⁴⁵¹ YHGK., 04.04.2019, 3294/400.

⁴⁵² Uğur, s. 135.

gerekir. Belediyeler ile belirtilen şartları sağlamayan belediye şirketleri arasında asıl işveren – alt işveren ilişkisi kurulmaz⁴⁵³.

Belediye veya belediye şirketi ile üçüncü kişiler arasında personel teminine yönelik hizmet alım sözleşmesinin imzalanması yasaklanmış iken belediye ile belediye şirketi arasında bir yasak söz konusu değildir⁴⁵⁴. 375 sayılı Kararname'ye eklenen Geçici Madde 20 düzenlemesiyle birlikte belediyeler ile belediye şirketleri arasında personel teminine yönelik hizmet alım sözleşmeleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m.62/1-e'ye tabi olmaksızın yapılabilir⁴⁵⁵. Taraflar arasında asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kurulması devredilecek hizmetin niteliğine de bağlıdır. Bu ilişkinin kurulabilmesi için devredilecek hizmet türünün 5393 sayılı Belediye Kanunu m.67 ve m.14 hükümlerinde sayılan belediyenin asli işi ya da yardımcı işi niteliğinde olması gerekir. Aksi takdirde bu kapsamda olmayan hizmet türleri açısından söz konusu ilişki kurulamaz⁴⁵⁶.

Belediyelerin görev alanları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun m.14 hükmünde düzenlenmiştir. Buna göre, “*Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, ifaiye, acil yardım, kurtarma ve*

⁴⁵³ “Kamu işverenleri kendi işyerlerindeki asıl işin bir bölümünde veya yardımcı işlerde istihdam etmek istedikleri işçileri, kendilerinin de ortaklığı bulunan işletmeler vasıtasıyla temin edebilmektedirler. Belediyeler bu konuda örnek gösterilebilir.”. **Güleşci**, s. 166.

⁴⁵⁴ **Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen**, s. 28.

⁴⁵⁵ “Ancak 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126 ncı maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20 nci maddesinin birinci fıkrasında, “İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir” düzenlemesi yapılmıştır. Görüldüğü üzere bu düzenleme ile Belediye ve bağlı kuruluşlarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kanun'un 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın kurdukları veya mevcut olan şirketlere gördürmeleri mümkün hâle gelmiştir.”. **YHGK.**, 21.06.2023, 99/696.

⁴⁵⁶ “Belediyenin görev kapsamında olmayan bir başka deyişle asıl ya da yardımcı iş olmayan otopark işletmeciliği işinin belediyenin hisse payı ile ortak olduğu şirket tarafından yapılması belediye ile şirket arasında asıl işveren alt işveren ilişkisinin varlığını göstermez: ”Somut uyuşmazlıkta, otopark işletmeciliği yapan şirket şirketin ve buna bağlı olarak asıl işverenin davalı ... Şirket olduğu, şirketin hakim hissedarı olan ...'nın işletmecilikle ilgisi bulunmadığı, bu nedenle ...'na husumet yöneltilmesinin yerinde olmadığı anlaşılmaktadır. ... 4. İş Mahkemesi'nin 2013/71 Esas sayılı dosyasında da bu görüş benimsenmiş olup, bu Mahkeme kararı hakkında davacı vekili ve davalılardan ... Şirketi vekili temyizi üzerine Dairemizin verdiği 2015/8557 Esas sayılı kararda da ...'na husumet yöneltilmeyeceğinin benimsendiği anlaşılmaktadır.”. **Y9HD.**, 26.04.2018, 3624/9495.

ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. (Mülga son cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) (...) (Ek cümleler: 12/11/2012-6360/17 md.) Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.”.

Belediyelerin belirli hizmetleri üçüncü kişilere gördürebilmesini sağlayan bir diğer düzenleme ise aynı Kanun'un m. 67 hükmüdür. Buna göre, “*Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.”.*

Belediyeler tarafından Belediye Kanunu'nun m. 14 ile m. 67 hükmünde sayılan hizmetlerin, belediye şirketlerine gördürülmesinde İşK. m. 2/6 hükmünde öngörülen asıl işveren - alt işveren ilişkisi şartlarının aranıp aranmayacağı tartışmalıdır. Belediyeler ile belediye şirketleri arasında Kanun'un m. 14 hükmünde sayılan hizmetler bakımından kuracakları ilişki ancak İşK. m. 2/6 kısıtlamalarına uygun olarak kurulabilir⁴⁵⁷. Buna karşın, Belediye Kanunu'nun m.67 hükmünde sayılan hizmetler

⁴⁵⁷ Uğur, s. 178.

bakımından bu kısıtlamalar uygulanmaz⁴⁵⁸. Bu maddede sayılan hizmetlerin belediye şirketlerine gördürülmesinde asıl işveren – alt işveren ilişkisinin şartlarının aranması kanundan kaynaklanan bir durumdur. Asıl işveren- alt işveren ilişkisi şartlarının aranmadığı benzer yöndeki diğer kanuni düzenlemeler ise, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu⁴⁵⁹ m.22 hükmü ile 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü’nün Hizmetleri Hakkında Kanun’un⁴⁶⁰ mülga m.4 hükümleridir.⁴⁶¹

Yargıtay’a göre ise belediye şirketlerine verilebilecek hizmet türlerinin iki ayrı madde de düzenlenmesi hem İşK. m. 2/6 şartlarının aranmaması hem de belediye şirketlerine verilebilecek hizmet türlerinin sınıflandırılmasına yöneliktir. Belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken ve Belediye Kanunu’nun m.14 hükmünde yer alan hizmetlerin bütününe alt işverene verilebilmesi hukuken mümkün değildir. Alt işverene verilebilecek hizmetler m. 67’de ayrıca düzenlenmiştir⁴⁶². Kanun’un m. 67

⁴⁵⁸ “5393 sayılı Kanun’un 67 nci maddesi ile belediyelerin asıl işlerini 4857 sayılı Kanun’un 2 nci maddesinde belirtilen sınırlamalar olmaksızın alt işverenlere verebileceği düzenlenmiş olup bu hüküm uyarınca belediyenin asli işlerinden olmasına rağmen işletmenin veya işin gereği teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren iş olup olmadığına bakılmaksızın üçüncü kişilere gördürülmesi mümkün kılınarak 4857 sayılı Kanun’un 2 nci maddesine istisna getirilmiştir.”. **Y9HD.**, 04.07.2024, 6808/10567; “5393 sayılı Kanun’un 67. maddesi ile Belediyeleri asıl işlerini de 6. fıkradaki sınırlamalar olmaksızın alt işverenlere verebileceği düzenlenmiştir. Anılan hükme göre “belediyede, meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri, araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri, bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri, sağlıkla ilgili destek hizmetleri, fuar, panayır ve sergi hizmetleri, baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler, kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler, toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri, sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir”. Böylece 67. maddedeki hüküm uyarınca temizlik işleri, park bahçe işleri, bakım ve onarım işleri belediyenin asli işlerinden olmasına rağmen, işletmenin veya işin gereği teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren iş olup olmadığına bakılmaksızın üçüncü kişilere gördürülmesi mümkün kılınarak 4857 sayılı Kanun’un 2. maddesine istisna getirilmiştir.”. **Y22HD.**, 23.05.2019, 22515/11477.

⁴⁵⁹ RG., 14.03.2013, 28603.

⁴⁶⁰ RG., 25.06.2010, 27640.

⁴⁶¹ **Sümer**, s. 71.

⁴⁶² “5393 sayılı Kanun’un 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde esasen Belediyenin görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Maddenin sözü edilen bendinin birinci cümlesinde “...yaptırır.” ibaresi yer almakta ise de; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden, asli ve sürekli nitelik taşıyanların memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi zorunlu olduğu hususu gözetildiğinde, maddede sayılan işlerin tamamının alt işverenlere verilemeyeceği açıktır. Kanun koyucu tarafından 14 üncü maddede sayılan işlerden hangilerinin alt işverenlere verilebileceğine ilişkin sınırlamaya ise 5393 sayılı Kanun’un 67 nci maddesinde yer verilmektedir. 5393 sayılı Kanun’un 67 nci maddesinde belirtilen asıl işlerin, 4857 sayılı Kanun’un 2 nci maddesinde belirtilen sınırlamalar olmaksızın alt işverenlere verilebileceği düzenlenmiş olup bu işlerin belediyenin asli işlerinden olmasına rağmen işletmenin veya işin gereği teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren iş olup olmadığına bakılmaksızın üçüncü kişilere gördürülmesi

hükümünde sayılan kamu hizmetlerinin alt işverene verilmesinde asıl işveren - alt işveren ilişkisi şartları aranmaz⁴⁶³. Ancak muvazaa hali saklıdır⁴⁶⁴. Muvazaalı durum tespit edildiğinde belediye şirket işçisi baştan itibaren belediyenin işçisi sayılır⁴⁶⁵. Yargıtay, asıl işveren sıfatı ile belediye tarafından belediye şirket işçilerine verilen her emir ve talimatın muvazaa oluşturmayaacağına da karar verilmiştir⁴⁶⁶. Hizmetlerin bu şekilde gördürülmesi anahtar teslimi iş niteliğinde de değildir⁴⁶⁷.

mümkün kılınarak 4857 sayılı Kanun'un 2 nci maddesine istisna getirilmiştir.” **Y9HD.**, 24.06.2024, 6060/9892. Benzer yönde Yargıtay kararları için bkz. **Y9HD.**, 24.06.2024, 6062/9894; **Y9HD.**, 13.06.2024, 4657/9889.

⁴⁶³ **Sümer**, s. 70. “4857 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinde belirtilen sınırlamalar olmaksızın alt işverenlere verilebileceği düzenlenmiş olup bu işlerin belediyenin asli işlerinden olmasına rağmen işletmenin veya işin gereği teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren iş olup olmadığına bakılmaksızın üçüncü kişilere gördürülmesi mümkün kılınarak 4857 sayılı Kanun'un 2 nci maddesine istisna getirilmiştir.” **Y9HD.**, 24.06.2024, 6062/9894. Ayrıca bu durum işçi temini olduğunu da göstermez. Bkz. **YHGK.**, 21.06.2023, 99/696.

⁴⁶⁴ **Bedük**, s. 181. 5393 sayılı Belediye Kanunu m.67'de yer alan hizmetlerin belediye tarafından belediye şirketlerine verilmesi ve belediye şirketleri tarafından hizmetlerin nasıl yerine getirildiğinin araştırılması ve denetlenmesi gerekir. Eğer belediye ile belediye şirketi arasındaki ilişki asıl işveren alt işveren ilişkisi görünümünde işçi temini sözleşmesi ise işçilerin baştan itibaren Belediye işçisi olarak kabul edilmesi gerekir. **Ertürk**, s. 75.

⁴⁶⁵ “Keza, Belediyeler Kanunu'nun 67 .maddesi uyarınca bir işin belediyece alt işverene verilmesi, muvazaa iddialarının araştırılmasına engel teşkil etmez. Söz konusu hükümde sayılan işlerin alt işverene verilmesine dayanılarak iş sözleşmesinin feshi, muvazaa iddiasının ispatı hâlinde geçersiz olacaktır. Somut olayda; tüm dosya kapsamı ve tanık beyanlarından davacının Nilüfer Belediyesi'ne bağlı İmar ve Şehircilik Bölümünde “inşaat mühendisi” olarak çalıştığı, davalı taraflar arasında düzenlenen dosyada mübrez hizmet alım sözleşmelerine göre hizmet alım sözleşmelerinin konusunun personel temini olduğu, davalı belediyenin, davacıyı, alt işverenler ile yaptığı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırdığı, yapılan alt işverenlik sözleşmelerinin iş hukukunun öngördüğü kamusal yükümlülüklerden kaçınmayı amaçladığı, alt işverenlerin sözleşme ile üstlendikleri işin yürütülmesi için gerekli bulunan organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa sahip olmadıkları, davacının tüm emir ve talimatları belediyeden aldığı, işyerinin ve işin yürütülmesi için gerekli tüm unsurlarında belediyeye ait olduğu, alt işveren uygulamasının gerçekte işçilik teminine yönelik olduğu, davacının davalı Belediyenin asıl işinde çalıştığı, muvazaalı ilişki nedeniyle davacının Belediye personeli olduğu, asıl işverence usulüne uygun yapılmış fesih bulunmadığı 1 anlaşıldığından davacının asıl işveren nezdinde işine iadesine ve işe iadenin mali sonuçlarından davalıların birlikte sorumlu tutulmalarına karar verilmesi yerindedir.” **Bursa BAM 3HD.**, 16.09.2020, 4045/1324.

⁴⁶⁶ Bu durumda şirket hissesinin büyük bir kısmının ya da tamamının belediyeye ait olması muvazaanın bulunduğu dair bir kriter olmayacağı gibi belediyenin ve bağlı kuruluşlarının personel çalıştırılmasına ilişkin hizmet alımlarının işçi teminine yönelik olduğu iddiasının da kabulü mümkün değildir. İşçilerin aynı şekilde çalışmaya devam etmeleri ve işçilere işin yürütümü ile ilgili bazı talimatların asıl işveren yetkililerince verilmiş olması da başlı başına muvazaayı göstermez. İşin gereği gibi yapılmaması karşısında asıl işveren yetkililerinin denetim yetkileri kapsamında dava dışı şirket çalışanlarına işin yürütümüne ilişkin uyarılarda bulunmaları doğal karşılanmalıdır. Davacının hizmet alım sözleşmesi dışında başka bir işte çalıştırıldığına dair bir bilgi de dosyada bulunmamaktadır. Bu itibarla, davacının 02.04.2018 tarihine kadarki çalışma dönemi için muvazaanın kabulü yerinde ise de 02.04.2018 tarihinden fesih tarihine kadarki dönemde davalı EGO Genel Müdürlüğü ile dava dışı Belka A.Ş. ve Bugsaş A.Ş. arasında muvazaalı ilişki bulunduğu tespit edilerek davacının davalı EGO Genel Müdürlüğünün taraf olduğu Toplu İş Sözleşmesinden yararlanılmasını ve ilave tediye alacağına hükmedilmesi hatalıdır.” **YHGK.**, 21.06.2023, 99/696.

⁴⁶⁷ **Sümer**, s. 66. **Y9HD.**, 09.11.2017, 15633/17831.

Akyiğit'e göre Belediye Kanunu'nun 67. maddesinin getirilme amacı belediyelere bir tercih hakkı tanımadır. Bu hüküm ile birlikte belediyeler, hükümde yer alan hizmetleri kendileri yerine getirebileceği gibi, üçüncü kişilere de gördürebilir. Bu düzenleme, Belediye Kanunu'nun 67. maddesinde sayılan hizmetleri, İşK. m. 2/6'da yer alan kısıtlamalardan muaf tutmaz⁴⁶⁸.

Kanaatimizce, belediye şirketleri belediyelerin bağlı organları ya da işletmeleri değildir. Bu sebeple belediye ile belediye şirketleri arasında asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurulabilir. Belediyeler, Belediyeler Kanunu'nun m. 67 hükmündeki faaliyetleri, İşK. m. 2/6'da yer alan kısıtlamalara tabi olmaksızın belediye şirketlerine verebilir. Kanun koyucu ilgili hükümde bahsedilen hizmetlerin üçüncü kişiler tarafından yerine getirilmesinde İşK. m. 2/6 hükümlerinin uygulanmasını tercih etmiş olsaydı ayrıca ilgili hükmü düzenlemezdi. Bu sebeple söz konusu hüküm özel amaca sahiptir. Bu amaç, ilgili hükümde sayılan hizmetlerin asıl işveren alt işveren ilişkisi sınırlamalarından muaf tutulmasıdır. Ancak muvazaa hükümleri saklıdır⁴⁶⁹. Örneğin, ilgili hükümde sayılan hizmetlerin belediye şirketlerine verilmesinde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirme şartı aranmazken; belediyelerde çalışan işçilerin iş sözleşmeleri feshedildikten sonra belediye şirketlerinde çalıştırılmaları ile hakları kısıtlanamaz. Aksi takdirde muvazaa yaptırımı uygulanır.

II. İş Güvencesi ve Fesih Haline Etkisi

Belediye şirketlerinin belediyeden bağımsız bir özel hukuk tüzel kişisi olmasının iş güvencesi bakımından da önemli sonuçları vardır. Örneğin iş güvencesi şartlarından birisi işyerinde otuz veya daha fazla işçinin çalıştırılmasıdır⁴⁷⁰. Belediye şirketleri, belediyelerden ayrı bir hukuki niteliğe sahiptir. Her ne kadar belediyeler ile belediye şirketleri arasında organik bağ ve muvazaa iddiaları ileri sürülerek tüzel kişilik perdesinin kaldırılması ve belediye şirket işçilerinin doğrudan belediyenin işçisi sayılması gerektiği iddia edilse de Yargıtay, açılan davalarda belediyelerin belediye şirketlerinin en büyük hissedarı olmasını, İş Hukuku bağlamında oluşan organik bağ olduğunu kabul etmiş; ancak bu bağın asıl işveren - alt işveren ilişkisini hukuka aykırı ya da

⁴⁶⁸ Akyiğit, s. 13. Aksi yöndeki görüş için bkz. Sümer, s. 70.

⁴⁶⁹ Uğur, s. 179.

⁴⁷⁰ Tulukcu, Nezihe Binnur, İş Güvencesi İşe İade, Ankara 2017, s. 134; Sümer, s. 324.

muvaazalı hale getirmedigine hükmetmiştir⁴⁷¹. Ayrıca organik bağın varlığı da tek başına tüzel kişilik perdesinin kaldırılmasına neden olmaz⁴⁷². Belediye şirketleri belediyelerin bağlı işyerleri niteliğinde de olmadığından iş güvencesi kapsamında aranan

⁴⁷¹ “Dosyadaki bilgi, belgeler ve tanık beyanlarına göre; davacı davalı ... makine parkında, park bahçe işlerinde ve yol tamiratında iş makinası operatörü olarak davalı ... tarafından kurulan dava dışı ... Ltd. Şti.’nin işçisi olarak çalışmıştır. Davalı ... ile dava dışı ... Ltd. Şti. arasında ki organik bağ anılan kanuni düzenlemeye dayanmaktadır. Hal böyle olunca, salt organik bağ ya da faaliyet konusu aralarındaki ilişkiyi muvaazalı hale getirmeyecektir. Yukarıdaki açıklamalar ve yasal düzenlemeler ile davacının görevi hep birlikte değerlendirildiğinde; davalı ... ile dava dışı ... Ltd. Şti. arasında geçerli olarak kurulan ve muvaazaaya dayanmayan bir asıl işveren-alt işverenlik ilişkisi bulunmaktadır. Bu nedenle Mahkemece, asıl işveren-alt işveren ilişkisinin muvaazalı olduğu sonucuna varılarak, davacının muvaaza iddiasına dayalı taleplerinin kabulü doğru olmamıştır. Açıklanan sebeple hükmün bozulması gerekmiştir...” gerekçesiyle karar bozulmuştur.”. **YHGK.**, 15.11.2023, 247/1083. “İlk Derece Mahkemesince ve Bölge Adliye Mahkemesince yetki tespitine konu işverenler arasında organik bağ bulunmasına göre tüzel kişilik perdesinin kaldırılması ve ... bir işletme toplu ... sözleşmesi yapılması gerektiği gerekçesine dayanıldığından, bu noktada tüzel kişilik perdesinin kaldırılması teorisinin açıklanması gerekmektedir. Uygulamada bazı durumlarda, işverenler ... hukukundan doğan yükümlülüklerden kurtulmak amacıyla, işçilerin görünüşte kurulan yapay (paravan) bir şirketin işçisi olarak gösterildiği görülmektedir. Buna göre tüzel kişilik kurumunun (şirket kurma hakkının) kötüye kullanılması hâlinde tüzel kişilik perdesi kaldırılır (Sarpier Süzek, ... Hukuku, ..., 2020, s.152). Tüzel kişilik perdesinin kaldırılması teorisi ancak istisnai ve sınırlı durumlarda titizlikle uygulanması gereken bir teoridir. Bu teoriye ihtiyatlı bir biçimde yaklaşılmalı, istisnai bir teori olduğundan mümkün olduğunca dar yorumlanmalı ve bu teorisinin uygulanmasına ancak tüzel kişilik kavramının arkasına saklanılarak dürüstlük kuralına aykırı davranıldığı, kendisine tanınan hakkın kötüye kullanılarak üçüncü kişilerin zarara uğratıldığı, zarara yol açan tüzel kişinin sorumluluğuna hükmedebilmek için ise başka bir yasal nedene dayanılmasının mümkün olmadığı durumlarda başvurulmalıdır. Zira tüzel kişilik perdesinin aralanması, tüzel kişilerin borçlarından dolayı başkalarının sorumlu tutulamayacağı ilkesinin, özellikle şirketlerin sadece sermayeleri ile sorumlu olacakları ve tüzel kişilerin borçlarından dolayı ortakların sorumlu tutulamayacağı kuralının önemli bir istisnasını teşkil etmektedir (... Çamoğlu, “Ticaret Ortaklıkların Bağlamında Perdenin Kaldırılması Kuramı ve Yargıtay Uygulaması” Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi, C.32, S.2, 2016, s.12). Bu açıklamalar ışığında değerlendirme yapmak gerekirse somut olayda; yetki tespitine konu edilen işverenlerin tamamı yukarıda açıklanan anayasal ve kanuni düzenlemelere müstenit şekilde kurulduğundan, belirtilen tüzel kişilerin kuruluş ve faaliyetlerinde hakkın kötüye kullanımı yasağı ilkesine aykırılığın hiçbir şekilde söz konusu olmadığı anlaşıldığından tüzel kişilik perdesinin kaldırılması teorisinin uygulanamayacağı tartışmasıdır. Yetki tespitine konu işverenler arasında muvaazalı bir ilişkinin de bulunmadığının anlaşılmasına göre, her bir tüzel kişi işveren bakımından yetki tespit başvurularının ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği açık olduğundan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının, ... Sendikasının toplu ... sözleşmesi yapabilmek gerekli çoğunluğu sağladığına dair 22.09.2020 tarihli ve 2158036 sayılı olumlu yetki tespitinin iptaline karar verilmesi gerekirken İlk Derece Mahkemesince davanın reddine karar verilmesi, Bölge Adliye Mahkemesince de istinaf başvurularının esastan reddine karar verilmesi hatalıdır.”. **Y9HD.**, 13.01.2023, 267/367.

⁴⁷² “Dairemiz uygulamasına göre sadece organik bağdan söz edilerek işçilik alacaklarından aralarında bağlantı bulunan işverenlerin birlikte sorumluluğuna gidilmesi veya birden fazla işverende geçen çalışmalar için sadece bir işverenin sorumluluğunun yeterli görülmesi mümkün değildir. Tüzel kişiler arasında sadece organik bağ bulunması, çalışma döneminin tamamına ilişkin alacaklardan işçinin çalışmış olduğu her bir tüzel kişinin müteselsilen sorumlu olması sonucunu doğurmaz. Zira sadece organik bağın varlığı tüzel kişilik perdesinin kaldırılması için yeterli değildir. İşçilik alacaklarının hesabında, hizmetlerin değerlendirilmesi ve işverenlerin sorumluluklarının belirlenmesi için işverenler arasında işyeri devri, iş sözleşmesi devri, asıl işveren alt işveren ilişkisi veya birlikte istihdam olgularının bulunup bulunmadığının somut olarak belirlenmesi gerekir.”. **Y9HD.**, 26.11.2024, 12620/15294.

otuz işçi sayısı, belediye şirket işçileri ile belediye işçilerinin sayısı toplanarak hesaplanamaz. Bir belediyenin kurucusu ya da sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu birden fazla belediye şirketinin bulunması durumunda da aynı sonuca ulaşılmıştır⁴⁷³. Bu otuz işçi sayısının her bir şirket bakımından ayrı değerlendirilmesi gerekir⁴⁷⁴. Ancak muvazaa hali saklıdır⁴⁷⁵.

İş güvencesi kapsamına giren belediye şirket işçilerinin iş sözleşmeleri işveren tarafından ancak geçerli nedenle feshedilebilir. Aksi takdirde fesih geçersiz olup işçiler tarafından işe iade davası açılabilir. Hukuka uygun olarak kurulan asıl işveren - alt işveren ilişkisinde iş sözleşmesi geçerli neden olmaksızın feshedilen işçileri işe başlatmakla yükümlü olan taraf alt işveren olan belediye şirkettir. Ancak belediye ile belediye şirketi arasında muvazaalı bir ilişki mevcutsa alt işveren işçileri baştan itibaren asıl işverenin işçisi sayılacağından işe başlatmakla yükümlü olan taraf belediye olur. Muvazaa durumu belediye şirket işçisi tarafından bilinemeyeceğinden işe iade

⁴⁷³ “İş Kanunu kapsamı dışında kalan ve işçi sıfatını taşımayan çırak, stajyer ve meslek öğrenimi gören öğrencilerle süreksiz işlerde çalışanlar, keza işyerinde ödünç(geçici) iş ilişkisi ile çalıştırılanlar ile alt işveren işçileri o işyerinde çalışan işçi sayısının belirlenmesinde hesaba katılmazlar. Alt işverenin işçileri otuz işçi kıstasının belirlenmesinde dikkate alınmazlar; fakat, iş güvencesi hükümlerinden kaçmak amacıyla, işçilerin bir kısmının muvazaalı olarak taşeron işçisi olarak gösterilmesi halinde, bu işçilerin de işçi sayısına dahil edilmesi gerekir. Daha açık bir anlatımla, alt işverenlik ilişkisinin geçersiz sayılması gereken hallerde taraflarca alt işveren sayılan kişiye bağlı olarak çalışanlar otuz işçi sayısının tespitinde hesaba katılmalıdır. Alt işverenin işçileri ile geçici işçi sağlayan işverenle iş sözleşmeleri devam eden geçici işçiler, kendi işverenlerinin işyerlerinde sayının belirlenmesinde hesaba katılırlar. Ancak tarafların geçici iş ilişkisinde gönderen işveren olarak nitelendirdikleri; fakat aslında “bodro işvereni” olarak faaliyet gösteren ve yaptıkları iş, işverenlerine işçi temin etmekten ibaret olanlara kayıtlı bulunan işçiler de sayı ölçütünde göz önünde bulundurulmalıdır.”. **Y9HD.**, 22.05.2019, 4366/11755.

⁴⁷⁴ “Somut olayda, işverenin ... ilinde farklı işkollarında işyerleri bulunmaktadır. SGK Hizmet Döküm Cetveli ve işyeri tescil bilgilerine göre, davacının işverenin Akdeniz Kent Parkı yapımına dair işletmesinde, asfalt üretim işletmesi, havuz işletmesi ve otopark işletmesinde dönüşümlü olarak sigortalı gösterildiği, dosya içerisinde bulunan görevlendirme yazılarına göre de, davacının asfalt ve mekanik üretim tesisi işletmesinde saha görevlisi olarak çalışmakta iken en son olarak katlı otopark işletmesinde saha görevlisi olarak çalıştığı görülmektedir. [...] Buna göre, davacının en son çalıştığı işkolu olan otopark işletmeciliği yönünden değerlendirme yapılması gerekmektedir. Davalı işverenin ... ilinde 2 farklı otopark işletmesi bulunup fesih tarihinde katlı otoparkta 14 kişi, Cumhuriyet Meydanındaki otoparkta ise 11 kişi çalıştığı, toplamda 25 kişi olup 30 işçi şartını taşımadığı görülmektedir. Davalı şirketin ... ili dışında Türkiye’nin başka yerlerinde otopark işletmesi olup olmadığı ise Mahkemece araştırılmamıştır.”. **Y7HD.**, 28.01.2016, 33760/1785.

⁴⁷⁵ **Sümer**, s. 326. “Alt işverenin işçileri otuz işçi kıstasının belirlenmesinde dikkate alınmazlar; fakat, iş güvencesi hükümlerinden kaçmak amacıyla, işçilerin bir kısmının muvazaalı olarak taşeron olarak gösterilmesi halinde, bu işçilerin de işçi sayısına dahil edilmesi gerekir. Daha açık bir anlatımla, alt işverenlik ilişkisinin geçersiz sayılması gereken hallerde taraflarca alt işveren sayılan kişiye bağlı olarak çalışanlar otuz işçi sayısının tespitinde hesaba katılmalıdır.”. **Y9HD.**, 01.06.2020, 1076/4530.

davasının hem belediye şirketine hem de belediyeye yöneltilmesi gerekir⁴⁷⁶. Bu durumda belediye ile belediye şirketi arasında şekli bir zorunlu dava arkadaşlığı gündeme gelir⁴⁷⁷. Öğretide yer alan bir görüşe göre, sadece belediye şirketine karşı açılan işe iade davalarında husumette yanılma yoktur⁴⁷⁸. Ancak Ankara Bölge Adliye Mahkemesi tarafından 2024 yılında verilen aksi yöndeki bir kararda, asıl işverenin de davaya dahil edilmesi gerektiğine yönelik hüküm kurulmuştur⁴⁷⁹.

Arabuluculuk görüşmelerine de belediye ile belediye şirketinin birlikte katılması gerekir. Bu şart işe iade talepli başvurularda geçerlidir. Belediye şirket işçilerinin

⁴⁷⁶ “Somut uyuşmazlıkta, davacının yardımcı iş kapsamında alt işveren işçisi olarak çalıştığı, davacının son çalıştığı işveren olan ... şirketi ile davalı belediye arasında asıl işveren – alt işveren ilişkisi olduğu, davacı vekili muvazaa iddiasında bulunmadan davayı sadece asıl işveren belediyeye karşı açtığı anlaşılmakla yukarıdaki açıklamalara göre davacının son işvereni olan ... şirketine husumet yöneltilerek taraf teşkili sağlandıktan sonra yargılamaya devam edilmesi gerekirken eksik inceleme ile davanın reddine karar verilmesi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”. **Y9HD.**, 06.02.2018, 34208/1671. Asıl işveren – alt işveren ilişkisindeki muvazaa durumu için bkz. **Sümer**, s. 408; **Süzek/ Başterzi**, s. 181; **Aydınlı**, Taşeron, s. 42, 43; **Koç**, s. 74; **Ukal**, s. 72; **Eyrenci/ Taşkent/ Uluçan/ Başkan**, s. 42.

⁴⁷⁷ “İşe iade davası neticesinde talep edilecek olan boşta geçen süre ücreti ve iş güvencesi tazminatının asıl işveren alt işveren ilişkisi kapsamında uygulaması hakkında geniş bilgi için bkz. **Göktaş**, Seracettin, Asıl İşverenin İş Güvencesi Hükümleri Yönünden Sorumluluğu, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Y.7, S. 28, 2012, s. 56. “4857 sayılı İş Kanunu’nun 2. maddesinin altıncı ve yedinci fıkralarına göre asıl işveren-alt işveren ilişkisinin geçerli olup olmadığı veya muvazaaya dayanıp dayanmadığına yönelik re’sen yapılması gereken yargısal denetim, ilişkinin taraflarının, yani asıl işveren ve alt işverenin davada yer almalarını ve kendi haklarını koruyacak açıklama ve ispat haklarını zorunlu kılmaktadır. Aksince bir düşünce Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkına ve 6100 sayılı Kanun’un 27. maddesinde öngörülen hukuki dinlenilme hakkına aykırılık teşkil eder. Buna göre, işe iade davalarına özgü olarak, asıl işveren-alt işveren ilişkisinin söz konusu olduğu davalarda, davalı taraf yönünden bir çeşit şekli (usûlî) bakımdan mecburi dava arkadaşlığının mevcut olduğu kabul edilmelidir. Bu çözüm tarzı hem işçi hem de işveren yönünde hukuka uygun maddi ve usuli bakımdan her iki tarafın haklarını korumasını sağlayan bir çözümdür. Böyle olunca, işe iade davasının yalnızca asıl işveren veya alt işveren aleyhine açılması durumunda, mahkemece, dava hemen reddedilmemeli, davalı olarak gösterilmeyen asıl işveren veya alt işverene davanın teşmili için davacı tarafa süre verilmeli, verilen süre içinde, diğer dava arkadaşına teşmil edilirse davaya devam edilmeli, aksi halde dava usulden reddedilmelidir.”. **Y22HD.**, 14.03.2018, 1904/6716.

⁴⁷⁸ **Sümer**, s. 81.

⁴⁷⁹ “Somut uyuşmazlıkta, davacının, T.C. Sağlık Bakanlığı Eskişehir Şehir Hastanesi iş yerinde alt işveren davalı F1 Temizlik ve Danışmanlık Hizmetleri A.Ş. bünyesinde taşıma personeli olarak çalıştığı, davalılar ile dava dışı F2 İnşaat Turizm ve Ticaret A.Ş. arasında düzenlenen hizmet alım sözleşmesinin 4857 sayılı Kanun’un 2/6-7 maddesi yönünden incelenmesi gerektiği açıktır. Söz konusu sözleşmenin İş Kanunu hükümleri uyarınca geçerliliği veya muvazaaya dayanıp dayanmadığına yönelik yapılacak yargısal denetim sözleşmenin diğer tarafını yani dava dışı asıl işverenin hak alanını da etkileyeceğinden ve işe iade davalarında asıl işveren ile alt işveren arasında şekli anlamda zorunlu dava arkadaşlığı bulunduğu Yargıtay tarafından kabul edildiğinden, davacıya davayı asıl işverene de yöneltmesi için süre verilmeli, asıl işverenin göstereceği deliller de toplanarak oluşacak sonuca göre bir karar verilmelidir.”. **Ankara BAM 5HD.**, 05.06.2024, 621/1997.

sadece işçilik alacaklarını talep etmesi halinde arabuluculuk sürecine asıl işverenin katılma zorunluluğu yoktur⁴⁸⁰.

§11. BELEDİYE ALT İŞVEREN İŞÇİLERİNİN BELEDİYE ŞİRKETLERİNE GEÇİRİLMESİ VE UYGULAMA SORUNLARI

I. Genel Olarak

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici Madde 24 hükmünde 04.12.2017 tarihi itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri ile belediyelerde çalıştırılmakta olan alt işveren işçilerinin belediye şirketlerine geçişi düzenlenmiştir⁴⁸¹. Geçiş işlemleri 02.04.2018 tarihinde büyük ölçüde tamamlanmıştır⁴⁸². Çalışmamızda belediye alt işveren işçilerinin belediye şirketlerine geçişini düzenleyen hükümler, “geçiş işlemi düzenlemeleri” olarak isimlendirilmiştir. Yeni getirilen düzenlemelerin temel amacı, kamuda personel teminine yönelik hizmet alım sözleşmesi ile çalışan işçilerin kamu kurumlarında kadroya ya da belediye şirketlerine işçi statüsü ile geçirilmeleri ve işçilerin her sene ihale sözleşmelerinin yenilenmemesi endişesinden kurtarılmasının sağlanmasıdır⁴⁸³. Geçiş işlemi düzenlemelerinin getirilmesinin önemli sebeplerinden birisi de ülkemizde yaşanan ve üç yüz bir madencimizin vefat ettiği Soma faciasıdır. Afet sonrasında toplum nezdinde yoğun eleştiri alan taşeron ilişkisinin sona erdirilmesi seçim vaadi olarak ileri sürülmüş ve alt işverenlerin kadroya geçirilmeleri talebi, 04.12.2017 tarihinde kısmen kabul edilmiştir⁴⁸⁴.

⁴⁸⁰ “Asıl işveren- alt işveren ilişkisinin varlığı halinde, işe iade talebiyle arabulucuya başvuru dava şartının yerine getirilmesi için asıl işveren ile alt işverene karşı birlikte arabulucuya başvurulmasının zorunlu olduğuna, sadece asıl işveren yahut sadece alt işverene karşı arabulucuya başvurulduktan sonra anlaşma olmadığı için işe iade davası açılması durumunda, arabuluculuk dava şartının yerine getirilmemesi sebebiyle davanın usulden reddi gerektiğine, ...”. **Y9HD.**, 13.10.2021, 9540/1240.

⁴⁸¹ **Süzek/ Başterzi**, s. 192; **Sümer**, İlave Tediye, s. 19; **Benli Yalçın**, s. 820; **Yaprak**, s. 126.

⁴⁸² **Özdemir**, İşçi Statüsü, s. 225; **Yaprak**, s. 126.

⁴⁸³ **Pehlivan**, s. 177; **Özkal Sayan**, s. 59; **Benli Yalçın**, s. 821. Aksi yöndeki görüş için bkz. Geçiş hükümleri ne kadro ne de iş güvencesi sağlamaktadır. Olması gereken alt işveren işçilerinin belediye şirketlerine işçi olarak değil belediyeye kamu işçisi olarak geçirilmesi dir. **Özdemir**, İşçi Statüsü, s. 247.

⁴⁸⁴ Geçiş hükümlerinin tarihi süreci hakkında detaylı bilgi almak için bkz. **Bakır**, s. 1000 vd.

Geçiş işlemi düzenlemelerinden yaklaşık yedi yüz elli bin işçi yararlanmıştır⁴⁸⁵. İşçilerin düzenlemeden tam anlamıyla memnun oldukları söylenemez⁴⁸⁶. İşçiler arasında gerçekleştirilen ankette, belediye şirket işçilerinin yüzde kırk sekizi belediye işçilerine göre daha fazla sürelerle çalıştıklarını ileri sürmüştür⁴⁸⁷. Aynı ankette geçiş işlemleri öncesinde ücret güvencesi olmadığını savunan yüzde yetmiş ikilik oran, bu düzenlemeler ile birlikte yüzde kırk üçe düşmüştür. Ücret güvencesi bakımından düzenlemelerin olumlu bir etkisi olduğu kabul edilmekle beraber ücret güvencesinin tamamen sağlandığı da söylenemez⁴⁸⁸.

02.01.2018 tarihinden itibaren on gün içerisinde kamu kurumlarına yazılı olarak başvuran alt işveren işçilerinden düzenlemede belirlenen şartları taşıyanların kamu kurumlarına sürekli işçi ya da belediye şirketlerine işçi olarak geçirilmeleri sağlanmıştır⁴⁸⁹.

II. Geçiş İşlemi Düzenlemelerinin Hukuki Niteliği

İş ilişkilerinde işveren tarafının değişmesi, İş Kanunu, Türk Borçlar Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu'nda çeşitli şekillerde düzenlenmiştir. Geçiş işlemi düzenlemelerinde de iş sözleşmesinin işveren tarafı değişir. Bu düzenlemelerin hukuki niteliği konusunda kanunlarda açık bir hüküm yoktur⁴⁹⁰.

İş sözleşmesi ve işyerinin devrinin her ikisinde de sözleşmenin işveren tarafı değişir. Her iki durum arasında benzerlikler olmakla birlikte temel farklılıklar da

⁴⁸⁵ 2015 yılında yaklaşık 21.000 olan belediye işçi sayısı, 2021 yılında yaklaşık 488.000'e yükselmiştir. **Çınar**, s. 370; **Özkal Sayan**, s. 59.

⁴⁸⁶ **Sarı**, s. 91; **Bakır**, s. 1020. Ayrıca geçiş hükümleri neticesinde belediye şirketlerine geçen işçilerin diğer herhangi bir şirket işçisinden ne gibi ayrıştığı da tartışmalıdır. Geçiş hükümlerinden yararlanan işçiler de diğer şirketlerde çalışan işçiler gibi 4857 sayılı İş Kanunu'na ve kurallarına tabidir. **Yaprak**, s. 130.

⁴⁸⁷ **Sarı**, s. 82.

⁴⁸⁸ Ayrıca ankete katılan belediye şirket işçilerinin yüzde yetmiş dokuzu belediyelerde çalışan eski kadrolu işçilere göre düşük ücret aldığını belirtmiştir. **Sarı**, s. 84.

⁴⁸⁹ **Benli Yalçın**, s. 821. Kamu kurumlarına geçirilen kadrolu işçi olacak alt işveren işçileri ile belediye şirketlerine işçi olarak geçecek alt işveren işçilerinde aynı şartların aranması öğretide eleştirilir. Ayrıca kamu kurumlarına geçirilen işçiler ile belediye şirketlerine geçirilen işçiler arasında da ücret, mali ve sosyal haklar bakımından farklı uygulamalar olmasının eşitlik ilkesine aykırı olduğu ve bu sebeple belediye şirketlerinin, kamu şirketlerine dönüştürülmesi gerektiği ileri sürülmektedir. **Özkal Sayan**, s. 63; **Yaprak**, s. 128.

⁴⁹⁰ İşçilerden geçiş için aranan onay sebebiyle iş sözleşmesinin devri hükümleri, alt işverenin işyerinin tamamını ya da bir bölümünü devretmesiyle işyeri devri hükümlerini meydana getirir. Ancak her iki durumda da geçiş hükümlerinden yararlanacak işçilerin iş sözleşmeleri tüm hak ve borçları ile birlikte geçecektir. **Pehlivan**, s. 197.

bulunur⁴⁹¹. İşyerinin devri, İşK. m. 6/1’de; iş sözleşmesinin devri, TBK. m. 429’da düzenlenmiştir⁴⁹². İş sözleşmesinin devri, işyeri devrine göre bireysel nitelik taşır⁴⁹³.

İşyerinin veya işyerinin bir bölümünün hukuki bir işlemle devrinde devir tarihinde mevcut olan iş sözleşmeleri bütün hak ve borçları ile birlikte devralan işverene geçer⁴⁹⁴. Geçiş işleminde işçilerin onayları aranmaz⁴⁹⁵. Hukuka uygun bir devir olabilmesi için devredilen işyerinin ekonomik kimliğinin korunması gerekir⁴⁹⁶. Devirden önce doğmuş ve devir tarihinde muaccel hale gelmiş olan işçilik alacaklarından devreden ve devralan işveren müteselsil sorumlu olup, devreden işverenin sorumluluğu devir tarihinden itibaren iki yıl ile sınırlıdır⁴⁹⁷. İki yıllık müteselsil sorumluluk süresi, nisbi emredici bir düzenlemedir⁴⁹⁸. İhbar tazminatı ve yıllık ücretli izin hakkı gibi fesih ile talep edilebilir alacaklar bakımından devreden işverenin sorumluluğu yoktur⁴⁹⁹. Hizmet süresine bağlı olarak hesaplanan haklarda, işçilerin kıdemleri devreden işveren yanında işe başladıkları tarihe göre hesaplanır⁵⁰⁰. İşyerinin devri, iş sözleşmelerinin sona ermesine neden olmaz. Bu nedenle işçiler tarafından devir anında kıdem tazminatı talep edilemez⁵⁰¹. Ancak devreden veya devralan işverenin ekonomik ve teknolojik sebeplerin yahut iş organizasyonu değişikliğinin gerekli kıldığı fesih halleri saklıdır (İşK. m. 6/5).

⁴⁹¹ İşyeri devri ve iş sözleşmesi devri için detaylı bilgi için bkz. **Süzek/ Başterzi**, s. 208 vd.; **Pehlivan**, s. 213; **Narmanlıoğlu**, s. 149.

⁴⁹² 4857 sayılı bilim komisyonu tarafından İş Kanunu’na iş sözleşmesinin devri hükümlerinin eklenmesine rağmen kanunlaşma aşamasında Kanun’dan çıkarılmıştır. Bkz. **Şahlanan**, Kamu İşyerleri, s. 472; **Süzek/ Başterzi**, s. 347; **Güler**, Şeref, İş Sözleşmesinin Devrinde Müteselsil Sorumluluk, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 6, S. 11, 2021, s. 203.

⁴⁹³ **Sümer**, s. 163.

⁴⁹⁴ Mevcut olan iş sözleşmelerinin tüm hak ve borçları kapsamına işyerindeki çalışma koşullarına ilişkin tüm hükümler de dahildir. Çalışma süresi, ücret artışı, sosyal yardımlar, cezai koşul ve rekabet yasağı bu kapsamda örnek olarak verilebilir. **Sümer**, s. 154.

⁴⁹⁵ **Sümer**, s. 154; **Süzek/ Başterzi**, s. 208; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 52; **Narmanlıoğlu**, s. 149; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 105; **Ertürk**, s. 88; **Tunçomağ/ Centel**, s. 67.

⁴⁹⁶ **Sümer**, s. 152.

⁴⁹⁷ **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 53; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 105; **Ertürk**, s. 91; **Tunçomağ/ Centel**, s. 67; **Narmanlıoğlu**, s. 154; **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 65.

⁴⁹⁸ **Sümer**, s. 160.

⁴⁹⁹ **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 53; **Narmanlıoğlu**, s. 154; **Ertürk**, s. 92.

⁵⁰⁰ **Sümer**, s. 155.

⁵⁰¹ **Sümer**, s. 155.

İş sözleşmesinin devri, işçi ile devreden ve devralan işveren arasında gerçekleşen üçlü bir ilişkidir⁵⁰². Bu ilişkide sözleşmenin taraflarından işveren ve işin yerine getirileceği işyeri değişir⁵⁰³. İş sözleşmesinin devrinde, devir anında işçinin yazılı onayı aranır⁵⁰⁴. İş sözleşmesinin devrinde de işyerinin devrinde olduğu gibi iş sözleşmeleri tüm hak ve borçları ile devralan işverene geçer⁵⁰⁵. İş sözleşmesi devredilen işçilerin kıdemleri, devreden işveren yanında çalışmaya başladıkları tarihten itibaren hesaplanır⁵⁰⁶. Türk Borçlar Kanunu'nda açık düzenleme olmamasına rağmen kanaatimizce, İŞK. m. 6/1 hükmü bu devir türünde de kıyasen uygulanmalı ve devreden ile devralan işverenler, devirden önce doğmuş ve devir sırasında ödenmesi gereken ücret alacaklarından devir tarihinden itibaren iki yıl müteselsil sorumlu olmalıdır⁵⁰⁷. Ancak Yüksek mahkemenin kararları aksi yöndedir. Yargıtay, “*Davacı taraf dava dilekçesinde, 17.06.2010 tarihinde yapılan devrin iş sözleşmesinin devri olduğunu belirtmiştir. 6098 sayılı Kanun’un 429 uncu maddesinde düzenlenen iş sözleşmesinin devrinde, sözleşmenin işveren tarafının değiştiği noktasında bir tereddüt yoktur (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 16.02.2021 tarihli ve 2016/9(22)-2289 Esas, 2021/90 Karar sayılı kararı). Ayrıca, iş sözleşmesinin devri için işçinin yazılı rızasının bulunması şarttır. İşçinin rızası ile gerçekleşen iş sözleşmesinin devrinde tüm tarafların iradesi sözleşmenin devri yönünde birleşmekte; devreden taraf sözleşmenin tarafı olmaktan çıkmakta, devralan ise sözleşmenin tarafı hâline gelmektedir. Böylece devralan işveren, devraldığı işçinin sadece kıdeme bağlı hakları açısından değil tüm hakları açısından devreden işveren yanında geçen hizmet süresinden sorumlu olmakta iken devreden taraf, gerek*

⁵⁰² **Süzek/ Baştterzi**, s. 347; **Güler**, s. 204; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 54; **Başbuğ/ Yücel/ Bodur**, s. 83; **Subaşı**, İbrahim/ **Yiğit**, Yusuf, İş Sözleşmesinin Devrinde Şekil Şartı, İş ve Hayat, C. 4, S. 7, 2018, s. 149.

⁵⁰³ **Sümer**, s. 163.

⁵⁰⁴ **Subaşı/ Yiğit**, s. 163; **Narmanlıoğlu**, s. 267; **Süzek/ Baştterzi**, s. 348; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 83; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 54. Yazılı onay iş sözleşmesi imzalanırken alınabileceği gibi işçinin önceden verdiği izne dayanılarak da devir gerçekleşebilir. Ancak öğretide sadece devir esnasında alınan onayların geçerli olması gerektiği de ileri sürülür. **Güler**, s. 205. Ödünç iş ilişkilerinde ödünç işçilerden alınan yazılı onay geçiş işlemleri esnasında alınır. İşçilerden iş sözleşmesi imzalandığı esnada alınan yazılı onayların geçersiz olduğu ileri sürülür. Ödünç iş ilişkilerinde işçiler geçici süreliğine başka işveren işyerinde çalışırken iş sözleşmesinin devrinde sürekli bir geçiş söz konusudur. Bu nedenle ödünç iş ilişkilerinde geçiş aşamasında alınan yazılı onayın iş sözleşmesine de uygulanması evleviyetle kabul edilmelidir. **Sümer**, s. 165.

⁵⁰⁵ **Sümer**, s. 162; **Süzek/ Baştterzi**, s. 347; **Narmanlıoğlu**, s. 268; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 83.

⁵⁰⁶ **Sümer**, s. 166; **Narmanlıoğlu**, s. 267; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 83; **Güler**, s. 211, 212.

⁵⁰⁷ **Süzek/ Baştterzi**, s. 349; **Güler**, s. 217; **Şahin**, İsmail, İş Sözleşmesinin Devri, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2014, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

*devir öncesi dönem gerekse devir sonrası dönem yönünden sorumluluktan kurtulmaktadır (Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 08.11.2022 tarihli ve 2022/4947 Esas, 2022/14521 Karar sayılı kararı, § 4.).”*⁵⁰⁸. Öğretide yer alan aynı yöndeki bir başka görüşe göre de Kanun’da açık bir düzenleme olmadığı için devreden işverenin, sözleşmenin devri ile hakları ve borçları sona erer⁵⁰⁹.

Kanaatimizce; işyerinin devri, iş sözleşmesinin devrinden daha kapsamlıdır. Sadece tek bir işçiyi değil devredilecek işyerinde çalışan işçileri de kapsar. Ayrıca, kanuni bir işyeri devrinin meydana gelebilmesi için herhangi bir asgari işçi sayısı aranmaz. Dolayısıyla işyeri ile beraber tek bir işçi de devredilebilir. Bu durumda İşK. m. 6 hükmü uygulanır. İşyeri devredilmeksizin aynı işçinin iş sözleşmesinin devredilmesi halinde farklı bir hükmün uygulanması, Anayasa’da koruma altına alınan eşitlik ilkesini ihlal eder. İşyeri devrine göre bireysel nitelikte olan iş sözleşmesinin devrinde de aynı hükmün kıyasen uygulanması ve devir anında talep edilebilen ücret alacakları bakımından devreden ve devralan işverenin devir anından itibaren iki yıl müteselsil sorumlu olmaları gerekir. Bu kabul, Anayasa’da düzenlenen eşitlik ilkesine de uygundur.

Kıdem tazminatından, 1475 sayılı İş Kanunu m. 14/2⁵¹⁰ hükmü gereği her iki işveren de sorumludur⁵¹¹. Düzenlemeye göre işçilerin devreden işveren yanında işe başladıkları tarihten itibaren hesap edilecek kıdem süresinin tamamı üzerinden devralan işveren sorumludur. Devreden işveren ise işyerinde çalışılan süre ve devir tarihinde işçinin aldığı ücret tutarı ile sınırlı olarak sorumludur⁵¹². İş sözleşmesinin devrinde de açık bir düzenleme olmamakla beraber bu hükmün kıyasen uygulanması gerekir⁵¹³.

⁵⁰⁸ **Y9HD.**, 25.09.2024, 7129/12435.

⁵⁰⁹ **Narmanlıoğlu**, s. 267. Devreden işverenin müteselsil sorumlu olmayacağına yönelik görüş için bkz. **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 83. Aksi yöndeki görüşler için bkz. **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat**, s. 288;

⁵¹⁰ **RG.**, 01.09.1971, 13943.

⁵¹¹ **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 467; **Süzek/ Başterzi**, s. 212, 213; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 53; **Tunçomağ/ Centel**, s. 67.

⁵¹² **Süzek/ Başterzi**, s. 212, 213; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 53; **Başbuğ/Yücel Bodur**, s. 108; **Ertürk**, s. 91, 92; **Tunçomağ/ Centel**, s. 67.

⁵¹³ **Sümer**, s. 166. “İş sözleşmesinin devri halinde kıdem tazminatı bakımından devreden işveren kendi dönemi ve devir tarihindeki son ücreti ile sınırlı olmak üzere sorumludur. Mülga 1475 sayılı Kanun’un 14/2. maddesinde devreden işverenin sorumluluğu bakımından bir süre öngörülmediğinden, 4857 sayılı İş Kanunu’nun 6. maddesinde sözü edilen devreden işveren için 2 yıllık süre sınırlaması, kıdem tazminatı bakımından söz konusu olmaz. O halde kıdem tazminatı iş sözleşmesi devri öncesi ve sonrasında geçen sürenin tamamı için hesaplanmalı, ancak devreden işveren veya işverenler bakımından kendi dönemleri ve devir tarihindeki ücret ile sınırlı sorumluluk

Geçiş işlemi düzenlemelerinin hukuki niteliği tartışılmadan önce, geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanan işçiler bakımından belediyeler ile belediye şirketlerinin iş sözleşmesi ya da işyeri devrinde mevcut olan müteselsil sorumluluklarının bulunmadığı belirtilmelidir. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından 27.12.2023 tarihinde iptal edilmiş olsa da belediyede çalışan alt işveren işçilerinin belediye şirketlerine işçi olarak geçebilmeleri için asıl işverene karşı açılmış olunan davalardan feragat etmeleri ve gelecekte elde edecekleri haklardan feragat ettiklerine yönelik sulh sözleşmesi imzalamaları gerekmektedir. Bu nedenle bu düzenlemelerde müteselsil sorumluluk ya da devreden işverenin devir anındaki talep edilebilir ücret alacaklarından sorumluluğu hukuken mevcut olsa dahi fiilen mümkün olmamıştır.

Geçiş işlemi düzenlemelerinin hukuki niteliğine yönelik kanunlarda doğrudan bir hüküm bulunmamaktadır. Yargıtay, geçiş işlemi düzenlemelerinin işyeri ya da iş sözleşmesi devri niteliğinde olmadığını kabul etmiştir⁵¹⁴. Hükümde yer alan, “*Dava-
cının sürekli işçi kadrosuna geçtiği tarihten sonraki fark ücret talebine ilişkin olarak ise Dairemizce hizmet alım sözleşmelerinde yüklenici tarafından istihdam edilen işçilerin ücretlerinin asgari ücretin katları ya da asgari ücretin belirli bir oran fazlası şeklinde belirlenmesine yönelik uygulamanın hizmet alım sözleşmesinin devam ettiği döneme ilişkin bir uygulama olduğu kabul edilmektedir. 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK’ya eklenen geçici 24 üncü madde uyarınca sürekli işçi kadrolarına geçirileceklerin istihdam edilmesine esas hizmet alım sözleşmeleri, geçiş işleminin yapıldığı tarih itibarıyla feshedilmiş sayılacağından*” şeklindeki ifade ile devreden işveren ile işçi arasında uygulanan hizmet alım sözleşmelerinin geçiş anında feshedilmiş sayılacağına hükmederek işyeri ve iş sözleşmesi devrinin en önemli sonucu olan “*iş sözleşmesinin tüm hak ve borçları ile birlikte devredilmesi*” hükmünün oluşmayacağına yönelik karar vermiştir.

Öğretide bizim de katıldığımız görüşe göre, 696 sayılı KHK m. 127’de düzenlenen geçiş hükümleri işyeri devrinden daha çok “iş sözleşmesi devri”

belirlenmelidir.”. **Y22HD.**, 02.06.2015, 9148/19247. Feshe bağlı diğer haklar olan ihbar tazminatı ve kullanılmayan izin ücretlerinden sorumluluk ise son işverene ait olmakla devreden işverenin bu işçilik alacaklarından sorumluluğu bulunmamaktadır. Devralan işveren ihbar tazminatı ile kullanılmayan izin ücretlerinden tek başına sorumludur.

⁵¹⁴ **Y9HD.**, 01.06.2022, 5561/6900.

niteliğindedir⁵¹⁵. Belediye alt işverenleri yanında çalışan işçilerin kıdemlerinin alt işveren yanında işe başlanılan tarihten itibaren hesaplanması, işçilerin işverenlerinin değişmesi, iş sözleşmesinin geçiş ile birlikte sona ermemesi, iş sözleşmesinin devrinin de temel özelliklerindendir. Geçiş işlemini gerçekleştiren işçilerin belediyeye ya da belediye şirketine başvurmaları da bir nevi iş sözleşmesinin devrinde aranan yazılı onay niteliğinde olduğu değerlendirildiğinde, geçiş işlemi düzenlemelerinin hukuki niteliğinin iş sözleşmesinin devri olduğu söylenebilir. Öğretide aksi yönde olarak bu düzenlemelerin işyerinin devri niteliğinde olduğu da ileri sürülmektedir⁵¹⁶.

III. Geçiş Hükümlerinden Yararlanma Şartları

A. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Aranan Belirli Şartları Sağlamak

Geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanacak işçiler, devlet memurluğu için gerekli belirli şartları sağlamalıdır⁵¹⁷. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde devlet memurluğuna alınma şartları yer alır. Devlet memuru olacak kişilerden genel ve özel şartlar aranmaktadır. DMK. m. 48/A hükmünde genel şartlar düzenlenmiştir. Türk vatandaşı olmak, kamu haklarından ve belirli suçlardan mahkûm olmamak, askerlik ile ilişkisi bulunmamak, işi yapmasına engel olabilecek akıl hastalığına sahip olmamak ile arşiv ve güvenlik taramasının olumlu gelmesi belediye şirketlerine geçecek olan işçilerde aranacak genel şartlardandır.

Anayasa Mahkemesi, kamu kurumlarına geçişte aranacak güvenlik soruşturması ve arşiv taraması gerekliliğinin kanun koyucunun takdirinde olduğunu; ancak kanun koyucu tarafından hangi bilgilerin araştırılacağı, bilgilerin hangi amaçlarla kullanılacağı ve inceleme yapacak mercinin açık düzenlenmemiş olması gerekçelerine dayanarak 24.07.2019 tarihinde arşiv ve güvenlik taraması hükmünü iptal etmiştir⁵¹⁸. Ancak

⁵¹⁵ **Pehlivan**, s. 212. Kapatılan belediyelerden büyükşehir belediyelerine geçirilen işçiler bakımından düzenlenen 5216 sayılı Kanun ek m.2/3 hükmü, geçiş yapacak işçilerin iş sözleşmelerinin kanuni devrini düzenler. **Urhanoglu**, İhtar, İşyeri Devrinin Uygulamada Yarattığı Sorunlar, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 30, S. 1, 2022, s. 148. Öğretide geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerin alt işveren ile imzaladıkları sözleşmelerin sona erdiği ve geçiş ile birlikte yeni bir çalışma dönemi başladığı da ileri sürülür. Bkz. **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 49.

⁵¹⁶ **Özdemir**, İşçi Statüsü, s. 244.

⁵¹⁷ **Sümer**, s. 9.

⁵¹⁸ “Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda devlet memurluğuna atanmada esas alınacak kişisel veri niteliğindeki bilgilerin alınmasına, kullanılmasına ve işlenmesine yönelik güven- celer ve temel ilkeler kanunla belirlenmeksizin bunların alınmasına ve kullanılmasına izin

geçiş işlemi, 02.01.2018 tarihinden itibaren on gün içerisinde tamamlandığından belediye şirketlerine geçiş yapacak alt işveren işçilerine de güvenlik soruşturması ve arşiv taraması tedbiri uygulanmıştır⁵¹⁹.

Belediye şirketlerine geçecek işçilerden memuriyet için gereken şartların aranması Anayasa’da güvence altına alınan eşitlik ilkesine aykırıdır. Anayasa Mahkemesi, Devlet Memurları Kanunu’nun, kamu kurumunun ihtiyacı kapsamında istihdam edilecek işçilere uygulanacağını; geçiş işlemi düzenlemelerinin ise ihtiyaç durumu olmaksızın kanun ile kamu kurumlarına geçen işçilere uygulanacağını belirterek iki farklı duruma iki farklı hukuk kuralının uygulanmasının Anayasa’da düzenlenen eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayacağına yönelik hüküm kurmuş ve iptal talebini reddetmiştir⁵²⁰.

B. 04.12.2017 Tarihi İtibarıyla Çalışıyor Olmak ve Emeklilik, Yaşlılık veya Malullük Aylığı Almaya Hak Kazanmamış Olmak

Belediye şirketlerine geçecek işçilerde aranan şartlardan bir diğeri, işçilerin 04.12.2017 tarihi itibarı ile belediyelerin alt işverenleri yanında çalışıyor olmasıdır. Bu şart fiili çalışma ve fiili çalışma olmasa dahi iş sözleşmesi askıda olan işçileri kapsar. Örneğin askerlik ve doğum izni ile ücretsiz izin hakkını kullanan işçilerin iş sözleşmeleri askıda olduğundan; geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanabilmeleri gerekir. İşe iade davası devam edenler bakımından ise konu tartışmalı olmakla beraber, işe iade davasında feshin geçersizliğine karar verilenler ve işverene on gün içerisinde başvuran işçilerin düzenlemeden yararlandırılması gerekir⁵²¹. Sosyal Güvenlik Kurumu’ndan emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanmış olanlar bu düzenlemelerden yararlanamazlar⁵²². 04.12.2017 tarihi itibarıyla aylığı almaya hak kazanamayan

verilmesi Anayasa’nın 13., 20. ve 128. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.”. **AYM.**, 24.07.2019, E. 2018/73, K. 2019/65.

⁵¹⁹ **Yaprak**, s. 129.

⁵²⁰ “375 sayılı KHK’nın geçici 23. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “...(4), (5), (6), (7)...” ibarelerine ilişkin Anayasa’nın 10., 13. ve 49. maddelerine yönelik gerekçeler uygun olduğu ölçüde dava konusu kural yönünden de geçerlidir. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 10., 13. ve 49. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.”. **AYM.**, 27.12.2023, E. 2018/96, K.2023/222.

⁵²¹ **Pehlivan**, s. 193.

⁵²² Düzenleme içerisinde uzun vadeli sigorta kollarından aylık almaya devam ederken aynı zamanda alt işveren yanında çalışan işçiler kastedilirken sadece aylık alma koşullarına sahip olan işçiler de hükmün kapsamındadır. Bu sebeple geçiş hükümlerinden yararlanamazlar. **Pehlivan**, s. 193.

ancak geçişten sonra belirli süre içerisinde yaşlılık aylığı almaya hak kazananlar, kararname gereğince en fazla bu tarihe kadar çalışabilir (Geçici Madde 24).

Kanaatimizce, işçilerin 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalışıyor olma şartı, Anayasa’da güvence altına alınan çalışma hürriyetine ve eşitlik ilkesine aykırıdır. Nasıl ki memurlarda emekliliğe hak kazanmak işten ayrılmayı zorunlu kılmamaktaysa, geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanan işçilerde de bu şartın aranmaması gerekir. Anayasa Mahkemesi, diğer şirketlerdeki işçilerde ya da memurlarda aranmayan bu yöndeki kısıtlamanın belediye şirketlerine geçecek işçilere uygulamasını Anayasa’ya aykırı bulmamıştır. Yüksek Mahkeme, belediye şirketlerine geçecek olan işçiler ile geçiş hükümleri dışında çalışacak işçilerin hukuki durumlarının farklı olduğu ve farklı şekilde kurallar koyulmasının eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayacağını belirterek iptal talebini reddetmiştir⁵²³. Düzenleme bu haliyle öğretide belirli yönlerden eleştirilmiştir⁵²⁴.

C. Dava ve İcra Takiplerinden Feragat Edilmiş Olması ve Sulh Sözleşmesinin İmzalanması

Feragat kurumu, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 307 vd. maddelerinde düzenlenmiştir. Feragat, davacı tarafın dava talep sonucundan vazgeçmesidir. Kesin hüküm gibi sonuç doğurur. Feragat beyannamesi, kısmi olabileceği gibi tüm talebi de kapsayabilir. Ancak şarta bağlı olarak yapılamaz⁵²⁵. Geçiş işlemi düzenlemeleri ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılan Tebliğ’e⁵²⁶ göre

⁵²³ “Dava konusu kural alt işveren tarafından çalıştırılmakta iken maddede belirtilen idarelere ait şirketlerde işçi olarak istihdam edilmek için başvurulara yöneliktir. Bu şirketlerin olağan işçi alımlarında uyguladıkları alım usulü ve alım gerekçeleri bu kişilerle farklılık arz etmektedir. Dolayısıyla bu madde dayanak alınarak istihdam edilecek kişilerle genel alım usulüne dayalı istihdam edilecek kişilerin karşılaştırma yapılmaya müsait olacak şekilde benzer durumda olmadıkları anlaşılmaktadır.”. **AYM.**, 27.12.2023, E. 2018/96, K.2023/222.

⁵²⁴ 696 sayılı KHK kapsamında olmayan belediye şirket işçileri ile 696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketine işçi olarak geçiş yapan işçiler arasında Anayasa’da düzenlenen eşitlik ilkesine aykırı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. 696 sayılı KHK öncesi belediye şirketinde çalışan bir işçi aylık almaya hak kazansa dahi şirket bünyesinde çalışmaya devam edebilecek iken 696 sayılı KHK ile belediye şirketinde işçi olarak çalışan kişinin aylık almaya hak kazandığı anda iş sözleşmesinin feshedileceğinin öngörülmesi Anayasa’da düzenlenen eşitlik ilkesine aykırıdır. Ayrıca engellilere tanınan erken emeklilik hakkı da 696 yılı KHK ile iş sözleşmesinin erken feshedilebilmesinin gerekçesi olmuştur. Sayılan bu sebeplerle 696 sayılı KHK hükümlerinin yeniden düzenlenmesi gerekir. **Pehlivan**, s. 194, 195.

⁵²⁵ **Pehlivan**, s. 196.

⁵²⁶ “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Geçici 23 ve Geçici 24 Üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar” a İlişkin Tebliğ.

geçiş hükümlerinden yararlanmak isteyen işçilerin kamu kurum ya da kuruluşlarına karşı açmış olduğu dava ve icra takiplerinden feragat etmeleri ve ileride kamu kurumlarına karşı asıl işveren - alt işveren ilişkisinden doğacak alacaklarından da feragat edip sulh sözleşmesi imzalamaları gerekir⁵²⁷. Kamu kurum ya da kuruluşu olmayan alt işverene karşı açılan davalardan feragat edilmemesi geçişten yararlanmaya engel bir durum değildir⁵²⁸.

“İş sözleşmesinin devri” niteliğinde olan geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanmak için verilen feragat beyanını içeren sulh sözleşmesi, iş sözleşmesinin devrinin temel sonuçlarından biri olan müteselsil sorumluluğu düzenleyen hükmün uygulanmasını engeller. Feragat verilmesi halinde belediyelere karşı müteselsil sorumluluktan kaynaklanan bir dava açılmaz.

Feragat beyannamesinin hangi alacakları kapsayacağı kanun ya da kararname ile düzenlenmemiştir. Ancak geçiş işlemi düzenlemelerinin 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nda düzenlenen “iş sözleşmesinin devri” niteliğinde olduğu düşünüldüğünde iş sözleşmesi tüm hak ve borçları ile devralana geçer. İş sözleşmesi sona ermez. Bu nedenle feshe bağlı ücret alacaklarından da feragat edilemez. Kıdem tazminatı, ihbar tazminatı ve yıllık ücretli izin ücreti bu tür alacaklardandır. İşçilerin feragat ettikleri dönemler de feshe bağlı alacaklarının kıdem hesabında dikkate alınır⁵²⁹. Feragat beyanında bulunan işçilerin kamu kurumlarına geçişlerinin gerçekleşmediği durumlarda verdikleri feragat beyanının da bir geçerliliği kalmaz⁵³⁰.

⁵²⁷ Geçici Madde 24/1(c)’e göre, “Bu kapsamda çalıştırılmalarına ilişkin olarak açtıkları davalardan ve/veya icra takiplerinden feragat edeceğine dair yazılı beyanda bulunmak,”.

Geçici Madde 24/1(d)’e göre “En son çalıştığı idare veya şirket ile daha önce kamu kurum ve kuruluşlarında alt işveren işçisi olarak çalıştığı iş sözleşmelerinden dolayı bu madde ile tanınan haklar karşılığında herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunmayacağını ve bu haklarından feragat ettiğine dair yazılı bir sulh sözleşmesi yapmayı kabul ettiğini yazılı olarak beyan etmek,”.

⁵²⁸ **Pehlivan**, s. 198.

⁵²⁹ “Yukarıda ilgili hukuk bölümünün (6), (7) ve (8) numaralı paragraflarında yer verilen kararlarda da açıklandığı üzere doğmamış haktan feragat edilemeyeceği ilkesi gereğince davacıların sürekli işçi kadrolarına geçişi sırasında düzenlenen sulh ve feragat belgelerinin, feshe bağlı alacak olan ve kadroya geçiş sırasında henüz doğmayan kıdem ve ihbar tazminatı ile sözleşmenin sona ermesine bağlı yıllık izin alacakları bakımından hüküm ifade etmeyeceği ve sonuç doğurmayacağı açıktır. Hâl böyle olunca davacıların sürekli işçi kadrosuna geçmeden önce 375 sayılı KHK’nın 23 üncü ve 24 üncü maddelerinde belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarındaki çalışmalarının sürekli işçi kadrosuna geçtikten sonraki çalışmaları ile birlikte değerlendirilmesi ve sözleşmenin sona ermesine bağlı haklar bakımından önceki dönem çalışma süresi de dikkate alınarak çalışma süresinin belirlenmesi gerekmektedir.”. **Y9HD**, 17.01.2023, 159/610.

⁵³⁰ **Pehlivan**, s. 200.

Feragat beyannamesinin aranması geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanan işçiler bakımından ağır bir şarttır⁵³¹. 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 311. maddesi uyarınca feragat halinde irade bozukluğu halleri mevcut ise feragatin iptali mümkündür. Feragat beyannamesi sunmayan işçilerin belediye şirketlerine geçirilmeleri, işçilerin iradelerini etkileyen bir durumdur. Bu sebeple işçiler tarafından feragat beyannamesine yönelik irade sakatlığı iddiası ile iptal davası açabilmesinin mümkün olduğu öğretide ileri sürülür⁵³². Aksi yöndeki ve bizim de katıldığımız görüşe göre, feragat beyanının doğrudan geçersizliği yerine ikili bir incelemenin yapılması gerekir⁵³³. Bunlar; işçilerin feragat verdikleri ve vermedikleri durumlar arasındaki menfaat farkları ve TBK'da düzenlenen iradeyi sakatlayan hallerden herhangi birisinin şartlarının oluşup oluşmadığıdır. Menfaat farkı yok ve iradeyi sakatlayan hallerden herhangi birisinin de şartları mevcut değilse feragat beyanının iptali mümkün değildir⁵³⁴.

Anayasa Mahkemesi, geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanmak isteyen işçilerin feragat ve sulh sözleşmesi sunma şartını düzenleyen Geçici Madde 24/1 (c) ve (ç) bentlerini iptal etmiştir⁵³⁵. Yüksek Mahkeme tarafından; (c) ve (ç) bentlerinin, Anayasa'nın m. 36 hükmünde düzenlenen adil yargılanma hakkını ve Anayasa m. 35 hükmünde koruma altına alınan mülkiyet hakkını ihlal ettiğine yönelik karar verilmiştir⁵³⁶. Mahkeme, her ne kadar feragatte bulunulması ve sulh sözleşmesi imzalanmasının belediyelere ekonomik avantaj sağladığını kabul etse de, işçilerin adil yargılanma ve mülkiyet hakkının kısıtlanması ile belediye şirketinin avantaj sağlaması arasında ölçüsüzlük olduğuna karar vermiş ve bentleri Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal etmiştir⁵³⁷.

⁵³¹ **Özkal Sayan**, s. 61.

⁵³² **Narter**, Sami, Kadroya Geçirilen Taşeron (Alt İşveren) İşçilerinin Mevcut Durumunun 696 ve 703 Sayılı Kanun Hükmünde Karamameler İle Mevzuatımız Açısından Değerlendirilmesi, <https://www.narterhukuk.com/256-kadroya-gecirilen-taseron-alt-isveren-iscilerinin-mevcut-durumunun-696-ve-703-&lang=1&a=1> (Erişim Tarihi: 08.11.2024).

⁵³³ **Pehlivan**, s. 199.

⁵³⁴ **Pehlivan**, s. 199.

⁵³⁵ **AYM.**, 27.12.2023, E. 2018/96, K.2023/222.

⁵³⁶ “Fazla çalışma ücreti, yıllık izin ve tatil zamanlarında gerçekleştirilen çalışmalar sebebiyle ödenmesi gereken ve benzeri işçilik alacaklarının da mülkiyet hakkı kapsamında kalmaktadır (fazla çalışma ücreti yönünden benzeryönde değerlendirme için bkz. Onur Özdamar, B. No: 2019/1450, 22/2/2022, §§ 30-31).” **AYM.**, 27.12.2023, 96/222.

⁵³⁷ **AYM.**, 27.12.2023, E. 2018/96, K.2023/222.

Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesi tarafından işçilerden talep edilen feragat ve sulh beyannamesi hükmünün iptali isabetlidir. Muvazaalı bir hizmet alım sözleşmesinin tespiti halinde dava sonucunda hukuki ilişkinin başından itibaren asıl işverenin işçisi sayılacak kişilerin, bu sonuca haklarından feragat ederek ulaşmaları aleyhe bir düzenlemedir⁵³⁸. Geçiş işlemi düzenlemelerinin hukuki niteliği “iş sözleşmesinin devri”dir. Devreden ve devralan işverenin devirden önce doğmuş ve devir tarihinde ödenmesi gereken alacaklar bakımından devir tarihinden itibaren iki yıl süreyle müteselsil sorumlu olmaları, Türk Borçlar Kanunu’nda doğrudan düzenlenmemiş olsa da iş sözleşmesinin devrinin en temel sonuçlarından biridir. Feragat ve sulh beyannamesi ise bu müteselsil sorumluluk durumunu ortadan kaldırır. Bu nedenle belediye şirketlerine geçiş yapan işçilerinden feragat ve sulh sözleşmesi talep edilmesinin hukuka uygun olmadığını düşünmekteyiz. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal hükmünün geriye dönük olarak uygulanıp uygulanmayacağının değerlendirilmesi gerekir.

Alt işveren işçileri, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin yürürlük tarihinden itibaren on gün içerisinde belediyeye ya da belediye şirketine başvurmaları şartı ile geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanmıştır. Kararname ise 20/11/2017 tarihli Resmî Gazetede yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten itibaren başlayan on gün süreç içerisinde belediye ya da belediye şirketine başvuran ancak feragat ya da sulh beyannamesi vermeyen işçiler bakımından geçiş işlemleri gerçekleştirilmemiştir. Feragat ve sulh beyannamesi verme yükümlülüğü ise 27.12.2023 tarihinde Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. İşçilerin belediyelere başvurması gereken on günlük süre hak düşürücü süre niteliğindedir. Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararı tarihinde hak düşürücü süre dolmuştur⁵³⁹. Bu nedenle belediye şirketlerine geçiş yapamayan işçilerin iptal hükmüne dayanarak dava açabilmeleri hukuken mümkün değildir. Çünkü Anayasa’nın m. 153/5 hükmüne göre iptal kararları geçmişe yürümez. Geçmişte açılmış ve Yüksek Mahkemenin iptal kararından sonra derdest olan davalar ise saklıdır. Mahkeme’nin iptal kararı verdiği tarihe kadar kesinleşmiş ya da hiç dava açmayan işçiler

⁵³⁸ Benzer yöndeki görüşler için bkz. **Pehlivan**, s. 202.

⁵³⁹ **Çelik**, Ahmet, Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Etkileri ve Sonuçları, Terazi Hukuk Der-gisi, C. 15, S. 171, 2020, s. 2538.

bakımından ise iptal hükmünün geçmişe yönelik olarak uygulanması hukuken mümkün değildir⁵⁴⁰. Öğretide Anayasa mahkemesinin verdiği iptal kararlarının geriye yürümemesi kuralı eleştirilmektedir⁵⁴¹. Bu kural, çok katı bir şekilde yorumlanmamalıdır aksi takdirde hukuka aykırı durumların meşrulaştırılması söz konusu olur. Olması gereken hukuk açısından ise iptal kararları geçmişe yönelik olarak uygulanmalı ve gerçekleştirilen lehe uygulamalar da korunmalıdır⁵⁴².

Belediye şirketlerine geçiş işlemleri gerçekleştirilmeyen ve İdare Mahkemelelerinde dava açan⁵⁴³ işçilerin davaları 27.12.2023 tarihinde devam etmekteyse iptal hükmü derdest davalara doğrudan uygulanır. Dava esnasında hak düşürücü süre işleymeceğinden dolayı da kararın kesinleşmesinin ardından işçilerin geçiş hükümlerinden yararlanan diğer işçilere uygulanan şartlarda belediye şirketlerine geçişi sağlanmalıdır.

Geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanmış işçilerin verdikleri feragat ve sulh sözleşmelerinin iptal hükmünden nasıl etkilendiği de tartışılmalıdır. Öncelikle geçiş yapan işçiler, geçiş tarihine kadar açmış oldukları davalardan feragat etmiştir. Feragat ise kesin hüküm gibi sonuç doğurur. İptal kararları da kesinleşmiş davalara

⁵⁴⁰ “İlâmın İlgili Hukuk bölümünün (5) numaralı paragrafında yer verildiği üzere, 17.04.2024 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 27.12.2023 tarihli ve 2018/96 Esas, 2023/222 Karar sayılı iptal kararı ile; 375 sayılı KHK’nın geçici 24 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (ç) bentlerinin iptaline karar verilmiştir. Bu durumda Anayasa Mahkemesinin iptal kararının eldeki gibi kesin hüküm hâlini almamış derdest dosyalar yönünden uygulanması zorunludur.”. **Y9HD.**, 15.05.2024, 6807/8340.

⁵⁴¹ Eleştiriler için bkz. **Altındağ**, Halil, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı veya Anayasa Değişikliği Sonrasında İdari Dava Açma Süresinin Yeniden Doğması, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Der-gisi, C. 18, S. 3, 2014, s. 780.

⁵⁴² **Altındağ**, s. 778, 779.

⁵⁴³ Uyuşmazlık Mahkemesi sürekli işçi kadrolarına geçiş işleminin bir bütün halinde idare hukukunun kapsamına girdiğine hükmeder. Bkz. Uyuşmazlık mahkemesi tarafından verilen bir kararda 696 sayılı KHK kapsamında yer alan geçiş sürecinde iş sözleşmesi haksız bir şekilde feshedilen işçi geçiş için aranan şartlardan olan 04.12.2017 tarihinde fiilen çalışma şartını sağlamadığı gerekçe-siyle geçiş hükümlerinden yararlandırılmamıştır. İşçi mahkemeden feshin geçersizliğini tespit et-tirdikten sonra süresi içerisinde kamu kurum ya da kuruluşuna başvurmuş ve işe başlamıştır. Ancak daha sonra çalışmadığı döneme ilişkin ücret ve diğer hakları bakımından idareye başvuruda bulun-muştur. İdare ise bu başvuruyu reddetmiştir. İşçi bunun üzerine idare mahkemesinde iptal ve tam yargı davası açmıştır. Uyuşmazlık mahkemesi ise “ Uyuşmazlık konusu olayda, 696 sayılı KHK kapsamında davalı idare bünyesine sürekli işçi kadrosuna geçiş sürecine ilişkin uyuşmazlığın kadro geçişi sonrası yaşanan bir çekişme olmadığı, diğer bir deyişle işçi-işveren ilişkisinden kaynakla-nan uyuşmazlık olmadığından 4857 sayılı İş Kanunu’na tabi bulunmadığı; sürekli işçi kadrosuna geçiş işlemlerinin bir bütün halinde idari nitelikte olduğu, uyuşmazlığın görüm ve çözümünün idari yargının görevinde olduğu sonucuna varılmıştır”. (**Uyuşmazlık Mahkemesi HB.**, 03.06.2024, 33/247). hükmünü kurarak Geçici Madde 23 çerçevesinde gerçekleşecek bir geçiş işleminde geçiş işleminin tümü ile idari yargının konusuna girdiği ve davanın idare mahkemesinde açılması gerek-tiğine hükmetmiştir.

uygulanmayacağından bu davalar bakımından iptal hükmü geriye yürümemelidir. Ancak işçilerin gelecekte belediyelere karşı açacakları davalardan feragat edeceklerine dair imzaladıkları sulh sözleşmeleri açısından farklı bir durum söz konusudur.

Yargıtay “*Açıklanan durum karşısında Bölge Adliye Mahkemesinin; davacı işçinin sürekli işçi kadrosuna geçiş sırasında imzalandığı açık olan sulh sözleşmesinde daha önce alt işveren işçisi olarak çalıştığı dönemlere ilişkin verdiği feragat beyanına, davalı ... yönünden hukuki değer atfedilerek davacının sürekli işçi kadrosuna geçtiği tarihten önceki çalışma dönemi için dava konusu alacaklar bakımından davalıdan talepte bulunamayacağının kabul edilmesi gerektiği yönündeki gerekçesinin yasal dayanağı kalmamıştır.*” şeklinde hüküm kurarak derdest davalar bakımından geçiş sırasında işçiler tarafından verilen ve daha önce çalıştığı idareye karşı hak talebinde bulunmayacağına yönelik verilen feragati içeren sulh sözleşmesine yönelik iptal hükmünün geriye yürüyeceğini ve sulh sözleşmesinin hukuki sonuç doğurmayacağına hükmetmiştir⁵⁴⁴.

696 sayılı Kararname ile üniversiteye geçen bir alt işveren işçisi ile üniversite arasında feragat beyanını içeren sulh sözleşmesi imzalanmıştır. Geçiş işlemlerinin ardından üniversiteye geçen işçi, önceki çalışmasının muvazaalı olduğunu ve alacakları bulunduğunu ileri sürerek dava açmıştır. Yargıtay ise gelecekte açılacak davalardan feragat edileceğine yönelik mahkeme dışında imzalanan sulh sözleşmelerinin kesin hüküm niteliği taşımadığını ve bu nedenle iptal kararının bu derdest davalar bakımından geriye yönelik olarak uygulanması gerektiğine hükmetmiştir⁵⁴⁵.

⁵⁴⁴ **Y9HD.**, 15.05.2024, 5061/8330. Benzer yönde bkz. **Y9HD.**, 10.09.2024, 8945/11035; **Y9HD.**, 10.09.2024, 8946/11036. Karşı oy görüşü ise “*Anayasa Mahkemesinin 17.04.2024 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 27.12.2023 tarihli ve 2018/96 Esas, 2023/222 Karar sayılı 01.02.2018 tarihli ve 7079 sayılı Olağanüstü Hâl Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 118 inci maddesiyle 375 sayılı KHK’ya eklenen geçici 23 ve 24 üncü maddelerinin (c) ve (ç) bentlerinin Anayasa’ya aykırı olduklarına ve iptallerine ilişkin ilâminin kadroya geçiş öncesinde yasal zorunluluk gereği alınmış ve alındığı an itibarıyla kesin hüküm gibi tüm sonuçlarını doğurmuş olan sulh ve feragat sözleşmelerine uygulanmayacağı, uygulanmasının Anayasa’ımızda açıkça yasaklanmış olan iptal kararının geçmişe yürütülmesi anlamına geleceği şeklindeki hukuki ve vicdani kanaatim nedeniyle aksi görüşteki sayın çoğunluğun ulaştığı sonuca katılamıyorum.*” şeklinde ifade edilmiştir. Bkz. **Y9HD.**, 15.05.2024, 5061/8330.

⁵⁴⁵ “Ne var ki 17.04.2024 tarihli ve 32520 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 27.12.2023 tarihli ve 2018/96 Esas ve 2023/222 Karar sayılı iptal kararı ile; söz konusu davanın reddine ilişkin dayanak norm olan 375 sayılı KHK’nın sulh ve feragat sözleşmesine ilişkin geçici 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (ç) bentleri iptal edilmiştir. Bu durumda İlgili Hukuk bölümünün (5), (6) ve (7) numaralı paragraflarında yer verilen kararlarda ve yukarıda da açıklandığı üzere, Anayasa Mahkemesinin Resmî Gazete’de yayımlanmakla sonuç doğuran iptal kararının eldeki gibi kesin hüküm hâlini almamış derdest dosyalar yönünden uygulanması zorunludur.

Sonuç olarak, sulh sözleşmelerine iptal hükmünün uygulanması neticesinde belediye şirketlerine geçiş yapan işçiler önceki dönemdeki asıl işveren- alt işveren ilişkisinden doğan alacakları bakımından belediyelere ve belediye şirketlerine zamanaşımı süresi içerisinde dava açabilirler.

D. Yapılacak Yazılı, Sözlü ya da Uygulama Sınavında Başarılı Olmak

Alt işverenlerin yanında çalışan işçilerin belediye şirketlerinde çalışabilmesi için gereken bir diğer şart; işçilerin yazılı, sözlü veya uygulamalı sınavda başarılı olmasıdır. Geçici m. 24 hükmünde yer alan açık düzenlemeye göre işçilerin sınava alınmaları, sınav sonucuna gerçekleştirilen itirazların sonuçlanması da dahil, geçiş süreci toplamda doksan günü geçemez.

IV. Geçiş Hükümlerinin Hukuki Sonuçları

A. Alt İşveren Bakımından

Geçiş işleminin gerçekleştiği tarih itibarıyla belediye ile alt işveren arasında imzalanmış bulunan personel teminine ilişkin hizmet alım sözleşmeleri feshedilmiş sayılır. Alt işverenin belediye ile gerçekleştirmiş olduğu hizmet alım sözleşmesi haricinde çalıştırdığı işçisi yoksa işveren sıfatı da geçiş işlemi ile birlikte sona erer⁵⁴⁶. Nitekim, uygulamada belediyeler tarafından yapılan hizmet alım sözleşmeleri genellikle kağıt üzerinde kaldığından alt işverenlerin belediye hizmeti dışında çalışan işçileri çoğunlukla mevcut değildir⁵⁴⁷.

Düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulan hizmet alım sözleşmeleri bakımından doğacak zararın nasıl tazmin edileceği ise 696 sayılı Kararname'nin 127. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; "*Feshedilmiş sayılan sözleşmelerden, sadece yapılan işin tutarı her türlü fiyat farkı hariç sözleşme bedelinin %80'ini aşmayanlar*

Somut olayda davacının kesin hüküm gibi hukuki sonuç doğurduğu değerlendirilebilecek bir feragati bulunmadığı gibi taraflarca mahkeme önünde yapılmış bir sulh de bulunmamaktadır. Bu nedenle iptal kararının temyiz aşamasında gözetilerek uyuşmazlığa tatbikî in sağlanması gereklidir. Şu hâlde İlk Derece Mahkemesince, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararının gereği olarak sulh ve feragat sözleşmesine değer atfedilmeksizin davacının muvazaa iddia ettiği dönem bakımından muvazaa araştırması yapılması ve sonucuna göre karar verilmesi için kararın bozulması gerekmiştir." **Y9HD.**, 08.10.2024, 7215/13201.

⁵⁴⁶ **Pehlivan**, s. 208.

⁵⁴⁷ Ancak alt işverenler belediye ile hizmet alım sözleşmesi dışarısında bir asıl işveren alt işveren ilişkisine sahip iseler ya da belediye dışarısında çalıştırdıkları işçiler mevcutsa işveren sıfatları devam eder. Bkz. **Pehlivan**, s. 208.

için yükleniciye, sözleşmenin yürütülmesine ilişkin her türlü zarara karşılık her türlü fiyat farkı hariç sözleşme bedelinin %80'i ile yapılan işin tutarı arasındaki bedel farkının %5'i fesih tarihindeki fiyatlar dikkate alınarak.”. Belediyeler tarafından alt işverene belirtilen şart ve oranlarda tazminat ödemesi gerçekleştirilir.

Alt işverenin hizmetlerini yerine getirdiği taşınır ve malzemelerin durumu da Kararname'nin 127. maddesinde ve konu ile ilgili çıkarılan Tebliğ'de detaylı düzenlenmiştir. Bunlara göre alt işverenin taşınır malları ve kullanılan tüketim malzemeleri belediyeler tarafından satın alınabilir. Ayrıca belediyeler tarafından kiralama usulü de tercih edilebilir⁵⁴⁸.

B. Belediye Şirketlerine Geçen İşçiler Bakımından

Belediye alt işveren işçilerinden geçiş işlemi düzenlemelerinde belirtilen şartları sağlayan işçiler, belediye şirketlerinde işçi olarak istihdam edilmeye başlanmıştır. 696 sayılı Kararname'nin 127. maddesinde düzenlenen ve merkezi idarelerde çalışan işçileri kapsayan Geçici Madde 23/5 hükmünde geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerin ihale sözleşmesinde belirtilen çalışma koşulları altında hizmetlerini ifa edeceği yer almıştır⁵⁴⁹. Belediye şirketlerine geçişi düzenleyen Geçici Madde 24'de ise bu yönde açık bir düzenleme mevcut değildir. Kanaatimizce geçiş işlemi düzenlemeleri iş sözleşmesinin devri niteliğinde olduğundan geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerin iş sözleşmeleri tüm hak ve borçları ile birlikte devralan işverene geçer. Bu nedenle işçiler hizmet alım sözleşmesinde yer alan çalışma koşulları esaslı bir biçimde değiştirilmeden belediye şirketlerine geçiş yapmalıdır.

1. Ücret Bakımından Sonuçları

Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesinde, geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanacak işçilerin hak edecekleri ücrete yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Uygulamada genellikle işçilerin geçiş tarihindeki ücretleri üzerinden aynen ya da fazlası olacak şekilde ücret ödemeleri gerçekleştirilmiştir⁵⁵⁰. Bu işçilere ödenecek ücretin, geçiş yapacakları belediye şirketlerindeki işçilere göre

⁵⁴⁸ Pehlivan, s. 208, 209.

⁵⁴⁹ Pehlivan, s. 209, 210.

⁵⁵⁰ Başbuğ, s. 55; Bakır, s. 1018, 1019; Özkal Sayan, s. 62, 63; Belediye şirket işçilerinin almış oldukları aylık ortalama giydirilmiş brüt ücret belediye sürekli işçilerinin yaklaşık yarısına tekabül eder. Bkz. Millioğulları Kaya/ Sezgin/ Kıran, s. 113.

düzenlenmemesi, Anayasa’da düzenlenen eşitlik ilkesini ihlal eder. Yargıtay, işçilerin ücretlerini düzenleyen hizmet alım sözleşmelerinin Kararname ile birlikte yürürlükten kalktığına karar vermiştir⁵⁵¹. Ancak karar bu haliyle isabetli değildir⁵⁵². İş sözleşmesi devri niteliğinde olan geçiş işlemlerinde, hizmet alım sözleşmesinin tüm hak ve borçları ile birlikte belediye şirketine devredilmesi gerekir.

Belediye şirketlerine geçen işçilerin ücretleri kanun hükmü ile doğrudan belirlenmemiş olsa bile ücret ile diğer mali ve sosyal haklarının üst sınırı, 696 sayılı Kararname’nin Geçici Madde 24/4 hükmünde düzenlenmiştir. Geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanan belediye şirket işçileri, Yüksek Hakem Kurulu’nca karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar uygulanacak ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan daha fazla ücrete hak kazanamaz⁵⁵³. Yüksek Hakem Kurulu’nca karara bağlanan ve süresi en son sona eren olan toplu iş sözleşmesi 2018 yılı Nisan ayı ile 30.06.2020 tarihleri arasında kapsamıştır⁵⁵⁴. Bu düzenleme ile belediye şirketlerine geçen işçilerin iki yıl süre ile toplu iş sözleşmesi yapma özgürlüğü ihlal edilmiştir⁵⁵⁵.

⁵⁵¹ “Sürekli işçi kadrolarına geçirilmeyle ilgili söz konusu düzenlemenin hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalışanların daha önce ücret ile diğer mali ve sosyal haklarını asgari ücretle irtibatlandıran uygulamalara son verdiği açıktır.”. **Y9HD.**, 20.10.2020, 5665/14048. “Davalı Şirket ile dava dışı Belediye arasında imzalanan son hizmet alım sözleşmesi 2015/121422 ihale numaralı, 12.11.2015 imza tarihli 253 personel eliyle 36 ay süreli destek hizmeti alımına ilişkin sözleşme olup lisans mezunu büro destek personeli olan davacı için ücretin asgari ücretin %100 fazlası şeklinde belirlendiği görülmektedir. Ancak davacının 02.04.2018 tarihinden itibaren bünyesinde istihdam edildiği doğrudan temin yoluyla hizmet alımına ilişkin sözleşmede ise davacı gibi lisans mezunu büro destek personeli olan işçilerin ücretlerinin miktar itibarıyla kararlaştırıldığı, asgari ücretin % fazlasının ödenmesi şeklinde işvereni ileriye etkili olarak bağlayacak şekilde bir düzenlemenin yer almadığı görülmüştür. Ayrıca dosya kapsamında talep konusu dönem için geçerli olacak şekilde davacının ücretinin asgari ücretle irtibatlandırıldığına dair bireysel iş sözleşmesine de rastlanmamıştır. [...] Buna göre somut olayda; gerek davacının istihdam edildiği 696 sayılı KHK’nın 126 ncı maddesi ile 375 sayılı KHK’ya eklenen Ek-20 nci madde uyarınca doğrudan temin yoluyla hizmet alımına ilişkin sözleşme içeriğinde davacının ücretinin asgari ücretin % fazlası olacak şekilde kararlaştırılmaması gerekse de talep konusu dönem için geçerli olacak şekilde davacının ücretinin asgari ücretle irtibatlandırıldığına dair bireysel iş sözleşmesinin bulunmaması sebebiyle davanın reddine karar verilmesi gerekirken, İlk Derece Mahkemesince ve Bölge Adliye Mahkemesince yazılı gerekçelerle davanın reddine karar verilmiş olması hatalıdır.”. **Y9HD.**, 30.09.2024, 11868/12762.

⁵⁵² Ayrıca bu durum Yargıtay’ın önceki tarihli kabul ettiği geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerin ücretlerinin düşürülmesi çalışma koşullarında esaslı değişiklik sayan içtihadı ile de çelişir. Bu nedenle Yargıtay’ın kabul ettiği 28.10.2020 tarihli karar hukukta güvenlik ilkesine de zarar verir. Bkz. **Başbuğ**, s. 62; **Pehlivan**, s. 219.

⁵⁵³ **Cilavdaroğlu**, s. 192; **Özdemir**, İşçi Statüsü, s. 238 vd

⁵⁵⁴ **Pehlivan**, s. 211; **Cilavdaroğlu**, s. 192.

⁵⁵⁵ **Ertan**, Selçuk, 696 Sayılı KHK İle Kamuya Geçen İşçilerin Mali Hakları ve Hukuki Durumu, Emek Araştırma Dergisi, C. 10, S. 15, 2019, s. 52.

İşçilerin ücretlerine yönelik Kararname ile getirilen kısıtlamanın çalışma koşullarında esaslı değişiklik oluşturup oluşturmayacağı hususunun değerlendirilmesi gerekir. Çalışma koşullarında esaslı değişiklik İşK. m. 22 hükmünde düzenlenmiştir⁵⁵⁶. İşveren tarafından ihtiyaçtan kaynaklı olarak ya da iş sözleşmesinin devamını sağlamak amacıyla gerçekleştirilecek bu değişiklikler işçilere yazılı olarak bildirilmelidir⁵⁵⁷. İşçiler çalışma koşullarında meydana gelen esaslı değişikliklere altı gün içinde onay vermelidir. Aksi durumda işçi, eski şartlar altında çalışmaya devam eder. İşveren, değişikliğin geçerli bir nedene dayandığı veya fesih için başka bir geçerli nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklamak ve bildirim sürelerine uymak şartıyla iş sözleşmesini feshedebilir. Ücret ve eklerinde meydana gelen değişiklikler, esaslı değişiklik niteliğindedir⁵⁵⁸.

İş sözleşmesinden, personel yönetmeliğinden, benzeri kaynaklardan veya işyeri uygulamasından kaynaklanan çalışma koşullarında esaslı değişiklik, ancak işçinin yazılı olarak bilgilendirilmesi şartı ile yapılabilir (İşK. m. 22). Geçiş yapacak işçilere yönelik getirilen ücretlerinin, Yüksek Hakem Kurulu’nca karara bağlanan toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar uygulanacak ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan daha fazla olamayacağı şartı bir kanun hükmünde kararname düzenlemesidir. Bu nedenle İş Kanunu’nda her ne kadar çalışma koşullarını oluşturacak kaynaklar arasında kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler gibi genel kaynaklar sayılmasa dahi bu tür kaynakların İşK. m. 22 hükmünde yer alan “benzeri kaynaklar” kavramı içerisine dahil

⁵⁵⁶ Çalışma koşullarında esaslı değişiklik hakkında detaylı bilgi için bkz. **Tulukcu**, N. Binnur, Çalışma Şartlarında Esaslı Değişikliğe İlişkin Usule Uyulmaması Halinde İşveren Tarafından Yapılan Feshin Haksız Olduğuna Dair Yargıtay Kararı İncelemesi, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.16, S.2, s. 289 vd.; **Sümer**, s. 220 vd.; **Senyen Kaplan**, E. Tuncay, Çalışma Koşullarında Değişiklik, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y. 34, S. 158, 2022, s. 343 vd.; **Tulukcu**, N. Binnur, Çalışma Şartlarında Esaslı Değişiklik, Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan, C. 1., İstanbul 2011, s. 1099 vd.

⁵⁵⁷ **Tulukcu**, Çalışma Şartları, s. 1106.

⁵⁵⁸ “İş sözleşmesinin esaslı unsurlarından biri olan ve işçinin iş görme ediminin sinallagmasını oluşturan ücrete ilişkin her türlü işçi aleyhine değişiklik esaslı değişiklik niteliği taşır. İşçinin ücretinde herhangi bir değişiklik yapılabilmesi için işveren tarafından 4857 sayılı Kanun’un 22 nci maddesindeki usule uyulması gerekir. Hemen belirtmek gerekir ki, sadece nakdi ödemelerin değil her türlü ayni ek ücret ödemelerinin (örneğin öğle yemeği veya servis sağlanması) kaldırılması veya azaltılması da aleyhe esaslı değişiklik niteliği taşır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, hangi ad altında olursa olsun işçinin eline geçen toplam ücrette eskisine göre bir azalma olmasıdır (Süzek, s. 675, 676).” **YHGK.**, 17.04.2024, E.2024/978, K. 2024/175; **Y9HD.**, 13.05.2024, 5920/8236; **YHGK.**, 24.01.2024, E. 2024/310, K. 2024/2. Süzek/Başterzi’ye göre işçinin ücretinde işçi aleyhine gerçekleştirilen her türlü değişiklik esaslı değişikliktir. **Süzek/Başterzi**, s. 705.

edilmesi gerekir. Bu tür kaynaklar ile işçilerin çalışma koşullarının, İşK. m. 22 hükmünde düzenlenen usule uyulmaksızın esaslı bir şekilde değiştirilip değiştirilemeyeceği değerlendirilmelidir.

Öğretide yer alan ve bizim de katıldığımız görüşe göre, kararname gereği gerçekleşse de esaslı değişikliklere İşK.’nın 22. maddesi uygulanmalıdır⁵⁵⁹. Nitekim İşK. m. 62 hükmü de, *“Her türlü işte uygulanmakta olan çalışma sürelerinin yasal olarak daha aşağı sınırlara indirilmesi veya işverene düşen yasal bir yükümlülüğün yerine getirilmesi nedeniyle ya da bu Kanun hükümlerinden herhangi birinin uygulanması sonucuna dayanılarak işçi ücretlerinden her ne şekilde olursa olsun eksiltme yapılamaz.”* şeklindedir. Buna göre işçilerin ücretleri, kanun hükümlerinin uygulanması suretiyle azaltılamaz. Bu nedenle işverenler, kanun hükmünde kararname düzenlemesine dayanarak işçilerin ücretlerini azaltamamalıdır⁵⁶⁰. Ayrıca kanun hükmünde kararname, kanunlara aykırı şekilde düzenlenemez. Kararname’de yer alan ve geçiş işlemlerinden yararlanacak işçilere yönelik getirilen en yüksek ücret sınırlaması hükmü, İşK. m. 62’ye aykırı nitelikte olduğundan hukuka aykırı bir kararnamedir. Dolayısıyla geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanacak olan işçiler, kararname hükmü ile olsa dahi ücrete getirilen kısıtlamalara yönelik yazılı olarak bilgilendirilmelidir. Altı iş günü içerisinde değişikliğe onay vermeyen işçilerin ücretlerinde herhangi bir azalma yapılamaz.

Öğretide yer alan aksi yöndeki bir görüşe göre, Kanuni gereklilikler neticesinde uygulanan kısa çalışma kurumu, çalışma koşullarında esaslı değişiklik niteliğinde sayılmayıp, İşK. m. 22 hükmünün kapsamında değildir. Benzer şekilde kararname hükmünce işçilerin ücretlerinde bir azalma meydana gelmesi de işveren tarafından gerçekleştirilen bir esaslı değişiklik olmadığından İşK. m. 22 usulünün uygulanması gerektirmez⁵⁶¹. Aynı yöndeki bir başka görüşe göre, mevzuat ya da toplu iş sözleşmesinde yer alan emredici nitelikteki düzenlemeler ile getirilen çalışma koşullarındaki esaslı değişiklikler, İşK. m. 22 hükmü kapsamında değildir⁵⁶².

Geçiş hükümlerinden yararlanan bazı işçilerin ücretleri ise önceki sözleşmelerinde belirtilen miktara göre artırılarak ödenmiştir. Ücretlerin artmasının çalışma

⁵⁵⁹ Pehlivan, s. 214.

⁵⁶⁰ Pehlivan, s. 214.

⁵⁶¹ Senyen Kaplan, s. 356.

⁵⁶² Tulukcu, Çalışma Şartları, s. 1112.

koşullarında esaslı değişiklik oluşturup oluşturmayacağının da incelenmesi gerekir. Bu konu öğretilerde tartışmalıdır. Bir görüşe göre işçinin yararına olan değişikliklerde İşK. m. 22 hükmü uygulanmaz⁵⁶³. Bir diğer görüşe göre ise işçinin lehine ya da aleyhine olması fark etmeksizin iş sözleşmesinde gerçekleştirilen her türlü esaslı değişikliklere yönelik işveren tarafından işçinin yazılı onayı alınmalıdır⁵⁶⁴. Aksi takdirde değişiklik işçiyi bağlamaz. Kanaatimizce ücret dışındaki diğer işçi lehine uygulamalar bakımından ikinci görüş isabetlidir. Örneğin müdür olan bir işçinin, işveren tarafından genel müdürlüğe terfi ettirilmesinde durum böyledir. Ücret artışlarının da çalışma koşullarında esaslı değişiklik niteliğinde kabul edilse bile haklarında İşK. m. 22 usulünün uygulanmaması gerekir. İşçiler tarafından ücret artışlarına yazılı onay verilmesi de, bu işçiler ücret artışlarından yararlanılmalıdır.

Geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanacak işçilerin ücretlerine yönelik getirilen söz konusu kısıtlamanın Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür⁵⁶⁵. Anayasa Mahkemesi, belediye şirketlerine geçen işçilerin, ücretlerinin belirli bir sınırlamaya tabi tutulacaklarını bildiklerini, geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanacak işçilerin sayısının çok olduğunu, bu sebeple kamuya ağır bir mali külfet getirileceğini, kamu kurumlarının bu ağır külfetin getirdiği olumsuz sonuçların önüne geçebilmek adına belirli tedbirler alabileceği gerekçeleri ile hükmü Anayasa'ya aykırı bulmamıştır⁵⁶⁶. Yüksek Mahkeme gerekçesini “*Sürekli işçi kadrolarına geçirilen işçiler hangi haklara*

⁵⁶³ **Süzek/ Başterzi**, s. 704; **Durmaz**, K. Pınar, İş Hukukunda Çalışma Koşullarındaki Değişiklikler, Ankara 2021, s.87; **Tulukcu**, Çalışma Şartları, s. 1111.

⁵⁶⁴ **Sümer**, s. 240. Bazı değişiklikler içerisinde hem lehe hem de aleyhe olabilecek durumları barındırabilir. Bu durumda her ikisi de göz önüne alınarak bir değerlendirmede bulunulması gerekir. Yargıtay, “Her ne kadar; yeni hazırlanan İnsan Kaynakları Yönetmeliğinde, davacının mesai saatlerinin değişmesi, Cumartesi gününün çalışma günü kabul edilmesi nedeni ile yıllık izin kullanım süresinin azaltılması gibi aleyhe değişiklikler mevcut ise de, yeni getirilen kasa tazminatı, çocuk yardımı gibi bazı uygulamalarında lehe değişiklikler olduğu, işyerindeki çalışma koşullarının yeknesaklaştırılmasında zorunluluk bulunduğu dikkate alındığında, işverenin yapmış olduğu yönetmelik değişikliğinin işletmesel amaca varmak yönünden oranlı gerçekleştirildiği görülmektedir. Fesih geçerli nedene dayandığından, davanın reddi gerekirken kabulüne karar verilmesi isabetsizdir.” **Y22HD.**, 05.11.2012, 17371/24265.

⁵⁶⁵ Çalışma koşullarında esaslı değişiklik konusunda detaylı bilgi için bkz. **Özdemir**, İşçi Statüsü, s. 238 vd.; **Ertürk**, s. 385 vd.; **Ekmekçi/ Yiğit**, s. 105 vd.; **Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca**, s. 615 vd.; **Süzek/ Başterzi**, s. 702 vd.; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 225 vd..

⁵⁶⁶ “Belirlenmiş bir üst sınır olması devletin, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğüne bir aykırılık oluşturmadığı gibi ülkenin ekonomik ve mali kaynakları, kamu yararı ve hizmetin gerekleri dikkate alınarak istisnai ve geçici süreyle sürekli işçiler yönünden geçerli olacağı da açıktır. Bu yönüyle söz konusu farklılaştırmanın devletin, çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğüyle bağdaşmayan bir yönü de bulunmamaktadır.” **AYM.**, 27.12.2023, E. 2018/96, K.2023/222.

sahip olacaklarını önceden bilerek ve kendi rızalarıyla bu kadrolara başvuruda bulunmaktadırlar. Bir başka ifadeyle, işçilerin geçişten sonra alacakları ücret ile diğer mali ve sosyal haklarının idarelerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesi hükümlerinde belirlenen ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamayacağını, bazı işçilerin ise doğrudan bu toplu iş sözleşmesine göre ücret ile diğer mali ve sosyal haklarını alacaklarını başvuru öncesinde bildikleri açıktır. Bu anlamda, sürekli işçi kadrolarında istihdam edilen işçilerin ücret, mali ve sosyal hakları yönünden dava konusu kuralla öngörülen sınırlamaları bilmedikleri söylenemez.” şeklinde ifade etmiştir.

Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesi’nin kararına esas aldığı gerekçe isabetsizdir. Çünkü İşK. m. 22 hükmünde, işveren tarafından gerçekleştirilecek değişikliklerin işçiler tarafından bilinip bilinmemesine yönelik bir ayırım yapılmamıştır. 696 sayılı Kararname ile Yüksek Hakem Kurulu’nca karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar uygulanacak ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazlasını kazanan işçilerin ücretleri sadece sayının fazla olması, işçilerin bu durumu bilmesi ve kamunun zarar edeceği gerekçeleriyle azaltılamaz. Kaldı ki geçiş işlemi düzenlemelerinin amaçlarından en önemlisi muvazaalı asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kurulmasının engellenmesidir. Bu nedenle işçileri kötüniyetli uygulamalardan korumak amacıyla getirilmiş olan bu düzenlemelerde işçilerin ücretlerine tavan sınır şartı getirilmesi, işçiyi koruma ilkesine aykırıdır.

Uygulamada bazı kamu kurumları ya da belediye şirketleri tarafından geçiş hükümlerinden yararlanacak işçilere ücret kısmının boş ya da açık olmadığı sözleşmeler imzalatılmıştır⁵⁶⁷. İşçiler tarafından geçiş aşamasında imzalanan sözleşme adı altındaki belgeler, iş sözleşmesi eki niteliğinde olmayıp İşK. m. 22/1 hükmünde yer alan çalışma koşullarındaki esaslı değişikliğe işçinin verdiği yazılı onay niteliğindedir. Ayrıca, bu belgeler İşK. m. 22/2 hükmünde “*Taraflar aralarında anlaşarak çalışma koşullarını her zaman değiştirebilir. Çalışma koşullarında değişiklik geçmişe etkili olarak yürürlüğe konulamaz.*” şeklinde düzenlenen taraflar arasındaki değişiklik anlaşması niteliğinde olduğu da ileri sürülebilir. İşçiler tarafından belirli uyuşmazlıklarda ileri sürülen geçiş döneminde imzalanan belgelerin geçiş işlemi düzenlemelerinden

⁵⁶⁷ Pehlivan, s. 214.

yararlanabilmek adına mecburen baskı altında imzalandığı iddiası ise tek başına geçersizlik yaptırımını meydana getirmez⁵⁶⁸.

Kanaatimizce, işçilerin iş sözleşmeleri tüm hak ve borçları ile birlikte devralan belediye şirketine geçmesi gerekirken; Geçici Madde 24 hükmüne dayanarak işçinin ücretine sınırlama getirilmesi işçi açısından çalışma koşullarında esaslı değişiklik niteliğindedir. İşçinin yazılı olarak kabul etmemesi durumunda mahkemeden fark ücret talep etmesi hukuken mümkündür. Ayrıca geçiş aşamasında belediye şirketi tarafından ücret kısmının yazılı olduğu bir sözleşme imzalatılması hukuken yeni bir sözleşme sayılmaz. Çalışma koşullarında esaslı değişikliğe işçilerin verdiği bir çeşit onay niteliğindedir.

2. Ücret Zamları Yönünden

Kamu kurumları ya da belediye şirketleri tarafından geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanacak işçilere hukuki anlamda yeni bir iş sözleşmesi sayılmasa dahi sözleşme adı altında belirli belgeler imzalatılmıştır⁵⁶⁹. İmzalatılan belgelerde ücret; açıkça, asgari ücretin belirli bir yüzdesinden fazlası ya da “asgari ücretin yüzde ... fazlası” şeklinde belirlenmiştir⁵⁷⁰. Ücret zamlarına yönelik imzalanan bu nitelikteki belgelerin hukuki niteliği ise tartışmalıdır⁵⁷¹.

⁵⁶⁸ “[...] Dairemiz incelemesinden geçen çok sayıda emsal dava dosyasında, Bakanlık Genelgeleri doğrultusunda düzenlenen ve imzası işçiye ait olan bireysel iş sözleşmelerine itibar edilip iş sözleşmelerinin imzalandığı tarihten sonraki döneme ait fark ücret taleplerinin reddi gerektiği, sözleşmelerin baskı altında imzalandığı yönündeki iddiaların ise ciddi olmadığı sonucuna varılmıştır [...] Somut olayda davalı veya alt işverenleri tarafından davacı işçinin ücretinde yapılan indirim için işçiden yazılı bir muvafakat alınmadığı; fakat dava konusu edilen sürede değişen bazı alt işverenler ile davacı arasında hizmet sözleşmeleri imzalandığı anlaşılmaktadır. Davacı ile alt işverenler arasında imzalanan ve ücret miktarının yazılı olduğu hizmet sözleşmeleri 4857 sayılı İş Kanunu'nun 22. maddesi kapsamında ücrette yapılan indirimi işçinin yazılı olarak kabul ettiğini gösterir ve bu tarihten itibaren ücrette yapılan indirim geçerli hale gelir. Bu sebeple yeni iş sözleşmesi yapılarak ücretin indirilmesine işçi tarafından muvafakat edildikten sonra fark ücret talep edilmesi mümkün olmadığından reddi gereken davanın kabulü hatalı olup bozmayı gerektirmiştir.”. **Y9HD**, 20.05.2019, 12111/11460.

⁵⁶⁹ **Pehlivan**, s. 219.

⁵⁷⁰ **Pehlivan**, s. 213. Türk Borçlar Kanunu m. 401 hükmüne göre sözleşmede hüküm bulunmaması durumunda işçiye asgari ücretten düşük olmamak üzere emsal ücret ödenir. Başbuğ'a göre ücret kısmının boş olması ya da “asgari ücretin ... katı” şeklinde belirlenmesi durumları bir boşluk hali değildir. Bu durumlarda emsal ücret araştırması yapılmamalı tarafların ücrete yönelik ortak iradelerinin araştırılması gerekir. Bkz. **Başbuğ**, Aydın, İş Sözleşmesinde Ücretin Boşluk Bırakılması ve İş Hukukunda Açığa İmza, İş ve Hayat, https://www.sekeris.org.tr/dergi/multimedia/dergi/154_is_sozlesmesinde_ucretin_bosluk_birakilmasi_is_hukukunda_aciga_imza.pdf, s. 47, 52 (Erişim Tarihi: 04.06.2025).

⁵⁷¹ **Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan**, s. 49.

Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanmış toplu iş sözleşmesinde, geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerin mevcutta almış oldukları ücretlerine her altı aylık dönemde yüzde dört zam oranı uygulanacağı düzenlenmiştir⁵⁷².

Geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanan işçilere 01.01.2019 tarihine kadar çoğunlukla alt işveren işçisi iken aldıkları ücretler aynen veya artırılmış bir şekilde ödenmiştir. Ancak işçilerin onayları alınmadan ücretlerinin azaltıldığı örnekler de mevcuttur⁵⁷³. İşçilere gerçekleştirilecek zam oranlarının uygulanacağı tarih, belediye şirketleri arasında uygulama farklılıkları oluşturur. Yüzde dört zam oranının uygulanacağı ücretin 31.12.2018 tarihindeki ücret olması ile 01.01.2019 tarihindeki ücret olması arasında fark vardır. Bazı belediye şirketleri işçilerin, 31.12.2018 tarihindeki ücretleri üzerinden yüzde dört zam oranı uygularken diğerleri 01.01.2019 tarihindeki ücretleri üzerinden uygulamıştır⁵⁷⁴.

Yargıtay, geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanan işçilerin ücretlerini üçlü bir ayırım ile değerlendirir. Yüksek Mahkeme, belediye şirket işçilerinin ücretlerinin “asgari ücretin yüzde yirmi beş fazlası” şeklinde açıkça belirlenmesi halinde işçilerin ücretlerinin 01.01.2019 tarihindeki yeni asgari ücret üzerinden hesaplanıp; bulunan ücret tutarına yüzde dört zam oranının uygulanması gerektiğine hükmetmiştir⁵⁷⁵. Ancak bu durum işçi ile işveren arasındaki sözleşme hükümlerine göre ikili bir şekilde değerlendirilmelidir. Yargıtay geçiş aşamasında işçilerin ücretlerinin asgari ücretin belirli katı olarak ödeneceğini düzenleyen hükümlerin, işvereni geleceğe etkili olarak

⁵⁷² Cilavdaroğlu, s. 192; Başbuğ, s. 55; Pehlivan, s. 218.

⁵⁷³ Yargıtay tarafından geçiş süreci öncesinde asgari ücretin yüzde yüz elli üç fazlası kazanan işçinin geçiş hükümlerinden yararlandıktan sonra ücretinin onayının alınmaksızın düşürülmesi üzerine açtığı davada BAM tarafından verilen “Bölge Adliye Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; davacı ile davalı arasında kadroya geçiş aşamasında iş sözleşmesi imzalanmadığı, davacının kadroya alınması ile birlikte işverenle asgari ücretin belli bir oran fazlası seviyesinde ücret ödeneceğine yönelik sözleşme yapılmadığı, 01.01.2019 tarihinden itibaren Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre zamlar uygulanarak davacının ücretinin ödendiği ve 6772 sayılı Kanun kapsamında davalı Şirketin ilave tediye ödemekle yükümlü olmadığı gerekçeleriyle davacı vekilinin istinaf başvurusunun esaslanarak reddine karar verilmiştir.” (İstanbul BAM 27.HD, E. 2020/364, K.2021/1000) kararı onamıştır. **Y9HD.**, 25.06.2024, 6472/10013.

⁵⁷⁴ Bazı belediye şirketleri ve kamu kurumları tarafından asgari ücretin belirli katını kazanan işçilere aldıkları ücret üzerinden değil asgari ücret üzerinden zam oranı gerçekleştirilmiştir. Bu hak açıkça işçilerin ücretlerinin azaltılmasına neden olduğundan çalışma koşullarının esaslı değişikliği niteliğindedir. İşçiler tarafından iş sözleşmelerinin haklı nedenle feshedilebilmesi her zaman mümkündür. **Pehlivan**, s. 214 ; **Başbuğ**, s. 57.

⁵⁷⁵ **Y9HD.**, 19.10.2020, 6669/12373.

bağlamayacağını belirtmiştir⁵⁷⁶. Ancak bunun için sözleşmede asgari ücretin belirli katı şeklindeki ödemenin her ay gerçekleştirileceğinin belirlenmemiş olması gerekir. Bu tür düzenlemeler sadece işçilerin ilk temel ücretini belirler⁵⁷⁷. Örneğin, asgari ücretin yirmi dört bin olduğu bir örnekte, geçiş aşamasında imzalanan belgede işçinin ücreti “asgari ücretin yüzde yirmi beş fazlası” şeklinde belirlenirse ve bu ödemenin her ay yapılacağına yönelik bir düzenleme yoksa işçilere ilk ay yirmi sekiz bin ödemede bulunulur ve her altı ayda bir bu ücret yüzde dört oranında zamlanır. Ancak geçiş aşamasında imzalanan belgede ödemenin her ay gerçekleştirileceğine yönelik bir düzenleme mevcutsa, işçilerin her altı aylık dilimde ücretleri öncelikle asgari ücret seviyesine çıkarılıp asgari ücretin yüzde yirmi beş fazlası alınır ve bulunan ücret miktarına yüzde dört zam oranı uygulanır. Bu nedenle bu işçilerin zam oranı 01.01.2019 tarihindeki asgari ücret seviyesi üzerinden hesaplanmış olur.

Ücretin “asgari ücretin ... fazlası” şeklinde ya da “25.000 TL” şeklinde miktar olarak açıkça belirlenmesi halinde ise yüzde dört zam oranı, işçilerin 31.12.2018 tarihindeki hak ettikleri ücretleri üzerine uygulanmalıdır⁵⁷⁸. Bu nedenle işçilerin ücretleri 2019 yılındaki asgari ücrete endeksli olarak artırılmaz. Asgari ücretin 2019 yılında yüzde yirmi altı artması ile işçilerin yüzde dört zamlı ücretleri asgari ücretin altında

⁵⁷⁶ **Y9HD.**, 05.02.2024, 18553/1480.

⁵⁷⁷ “696 ... KHK'nın 127 nci maddesi ile 375 ... KHK'ya eklenen geçici 23 üncü madde çerçevesinde sürekli işçi kadrosuna geçirilen işçiler ile işveren arasında imzalanan ... sözleşmesinin ücrete ilişkin hükümlerinin doğru değerlendirilmesi son derece önemlidir. Dairemiz uygulamasına göre kadroya geçiş sırasında düzenlenen ... sözleşmesinde ücretin sadece asgari ücretin belli bir oranda fazlası yahut geçiş öncesindeki hizmet alım sözleşmesinde öngörülen ücret veya bu ücretin katları olarak belirlenmesi hâlinde, bu ücretin işçinin kadroya geçiş aşamasındaki ilk (temel) ücreti olduğu, taraflar arasında sonraki dönemler yönünden işvereni ücret artışı yapmakla yükümlü kılan bir düzenleme olmadığı kabul edilmektedir. Diğer taraftan ... sözleşmesinde ücretin her ay için asgari ücretin belli bir oranda fazlası şeklinde ödeneceğine yönelik hükümler ileriye etkili hükümler olarak değerlendirilmeli, bu hükümlerin sonraki dönemlere ilişkin ücret artışları yönünden işvereni bağlayacağı kabul edilmelidir.”. **Y9HD.**, 05.02.2024, 18553/1480; **Y9HD.**, 15.04.2024, 3948/6815.

⁵⁷⁸ “Somut uyuşmazlıkta, hizmet alım sözleşmeleri ve şartnamede öngörülen asgari ücretin belli bir oranda fazlası dikkate alınarak belirlenen tutar davacının kadroya geçiş ücreti olarak belirlendikten sonra Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan Toplu İş Sözleşmesi zamları uygulanmıştır. Sözü edilen uygulama Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü'nün görüş yazısına uygun olup, hükme esas alınan bilirkişi raporunda 01.01.2019 tarihi itibarıyla artan asgari ücretin belli bir oranı üzerinden ücret tespiti ile bu ücrete %4 artış uygulanması isabetli değildir. Davacının ücreti 2018 yılı asgari ücretinin hizmet alım sözleşmelerinde yer alan oranına göre belirlenmiş, 2018 yılı birinci ve ikinci dönem ücret artışları toplu iş sözleşmesi gereği uygulanmış ve 01.01.2019 tarihindeki %4 ücret artışı da 31.12.2018 tarihinde almakta olduğu ücrete tatbik edilerek belirlenmiştir. Dava dilekçesinde iddia edildiği gibi 01.01.2019 tarihinde, ücret asgari ücret seviyesine çekilerek daha sonra %4'lük artışa gidilmiş değildir.”. **Y9HD.**, 28.10.2020, 5665/14048; **Sayıştay 6D.**, 21.01.2021, 59/785.

kalmıştır. İş Kanunu'na göre bir işçinin ücreti asgari ücret seviyesinin altına düşmeyeceğinden, bu konuda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından görüş yazısı hazırlanmıştır. Görüş yazısında bakanlık asgari ücretin altında kalan işçilerin ücretlerinin asgari ücret seviyesine çıkarılmasını ve bu miktar üzerine yüzde dört zam hesaplanması gerektiği belirtmiştir⁵⁷⁹.

Kanaatimizce, belediye şirketlerine geçiş yapan işçilere “iş sözleşmesinin devri” hükümleri uygulanmalıdır. İş sözleşmesinin devrinin hukuki sonuçlarından birisi iş sözleşmesinin tüm hak ve borçları ile birlikte devralan işverene geçmesidir. Ücret iş sözleşmesinin en önemli unsurlarından biridir. Bu nedenle ücret ve ücret eklerinin geçiş tarihinden itibaren işçi aleyhine değiştirilmesi İşK. m. 22’de düzenlenen çalışma koşullarında esaslı değişiklik niteliğindedir. Zam oranı da ücret kapsamında yer aldığından her ne kadar kararname düzenlemesi ile getirilen bir yükümlülük olsa bile işçiler bakımından çalışma koşullarında esaslı değişiklik niteliğinde sayılmalıdır. Kararname ile belediye şirketlerine geçiş yapan işçilerin ücretleri, ücret ekleri ya da tabi olacakları zam oranlarının azaltılması ancak işçinin yazılı onayı ile mümkündür. İşçi tarafından geçiş aşamasında onay verilmeyen aleyhe değişiklikler hüküm doğurmaya-
cak olup, işçiler mahkemeden fark ücret talep edebilir. Bu nedenle geçiş aşamasında işçilere imzalatılan sözleşme adı altındaki belgeler, hukuken bir iş sözleşmesi veya eki niteliğinde olmayıp çalışma koşullarındaki esaslı değişikliklere verilen yazılı onay ya da değişiklik anlaşması niteliğindedir. “Asgari ücretin ... fazlası” şeklinde belirsiz hüküm içeren sözleşmelerin bu kapsamda ayrıca değerlendirilmesi gerekir. Bu tür belgelerin işçi tarafından imzalanması, çalışma koşullarında esaslı değişikliğe verilen yazılı onay niteliğinde değildir çünkü işveren tarafından yazılı değişikliğin işçiye açıkça bildirilmesi gerekir. Bu işçilere geçiş öncesi aldıkları ücret ve zam oranları üzerinden ödemeleri gerçekleştirilmelidir.

3. İlave Tediye Bakımından

a. Genel Olarak

İlave tediyeinin kanuni dayanağı 6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması ve 6452 Sayılı Kanun’un 2 nci Maddesinin

⁵⁷⁹ Pehlivan, s. 214.

Kaldırılması Hakkında Kanun'dur⁵⁸⁰. İlave tediye'nin tanımı, Kanun'da yapılmamıştır. Ancak ilave tediye 6772 sayılı Kanun'da belirtilen kamu kurum veya kuruluşlarında işçi olarak çalışan kişilere her yıl bakanlık tarafından belirlenen dönemlerde ödenmesi gereken kanuni ikramiye tutarı olarak tanımlanabilir⁵⁸¹. Ödeme tarihlerine ilişkin kararlar Resmî Gazete'de yayımlanır⁵⁸².

İlave tediye adı altında yapılacak ödemeler, ilgili kamu kurum ya da kuruluşlarında çalışan işçilerin aylık ücret tutarlarını aşamaz⁵⁸³. İlave tediye ücreti, yirmi altı gün üzerinden temel ücret esas alınarak belirlenir⁵⁸⁴. Bu ücret tutarının hesaplanmasında hafta tatili, genel tatil, hastalık dönemi gibi süreler çalışılmış gibi kabul edilir ancak bu dönemlerde gerçekleştirilen ödemeler ilave tediye alacağı hesabına dahil edilmez⁵⁸⁵. İlave tediye, işçinin bu ödemenin gerçekleştirilmesi gereken tarihteki ücreti üzerinden hesaplanır⁵⁸⁶. Kanun'da sayılan işçiler dışındaki personelin ilave tediye talep etme hakkı ise yoktur⁵⁸⁷. Bu ücret türünde zamanaşımı süresi beş yıl olup, ödeme gününden itibaren zamanaşımı işlemeye başlar⁵⁸⁸.

⁵⁸⁰ RG., 11.07.1956, 9355.

⁵⁸¹ **Akyiğit**, Ercan, İlave Tediye ve Sosyal Sigorta Primi Kesilmesi, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi., C. 8, S. 30, 2011, s. 549 vd. Tediye kavramının tanımı ise mevcut bir alacağın para ile ödenmesi olarak ifade edilebilir. Bkz. **Atabay**, Levent, Belediye Şirketlerinde Çalışan İşçilerin 6772 Sayılı Kanun'da Öngörülen İlave Tediye Yararlanmaları Sorunu, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, C. 33, S. 148, 2020, s. 320; **Mülayim**, Baki Oğuz, Kalkınma Ajanslarında 6772 Sayılı Kanun Kapsamında İlave Tediye Uygulaması, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 20, S. 1, 2018, s. 296; **Ermumcu**, Senem, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Çalışanlarına İlave Tediye Alacağı Ödenmeli midir? Yargıtay Kararları Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Çalışma ve Toplum Dergisi, C. 3, S. 70, 2021, s. 2129; **Pehlivan**, s. 226; **Güleşçi**, s. 223; **Boydak**, s. 41.; **Gümüş**, Mustafa, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Personelinin Hukuki Statüsü ve İlave Tediye Alacağı, Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s. 85; **Uğur**, s. 174; **Yaprak**, s. 130; **Süzek/ Baştırzi**, s. 385.

⁵⁸² **Mülayim**, s. 298.

⁵⁸³ **Sümer**, İlave Tediye, s. 14; **Mülayim**, s. 300.

⁵⁸⁴ "6772 sayılı Kanun'un 4. maddesinde ilave tediye alacağının nasıl hesaplanacağı belirtilmiştir. Buna göre aylık olarak bu alacağın hesaplanmasında, fazla mesai, evlilik, çocuk zamları veya primleri, aynı yardımlar, hafta ve genel tatil ücretleri gibi esas ücrete dahil olan ödemeler dikkate alınmaz. Bu düzenleme nedeni ile ilave tediye alacağının bir ay için 26 gün üzerinden hesaplanması gerekir. Somut uyuşmazlıkta, hükme esas alınan bilirkişi raporunda davacının ilave tediye alacağı hesaplanırken çıplak yevmiyesi üzerinden hesaplama yapılmadığı, bayram mesaisi, fazla çalışma ücreti, asgari geçim indirimi, sosyal yardım, yemek yardımı, aile yardımı, çocuk yardımı gibi ödemelerin de dahil edildiği ücretinin esas alındığı anlaşılmış olup bu husus bozmayı gerektirmiştir." **Y9HD.**, 17.03.2021, 2213/6331; **Atabay**, s. 344; **Topak**, s. 7.

⁵⁸⁵ **Sümer**, İlave Tediye, s. 14; **Mülayim**, s. 301; **Topak**, s. 7. Ayrıca zaman esasına göre çalışan işçiler için ilave tediye ödeme tarihindeki ücret üzerinden hesaplanır. Bkz. **Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal**, s. 631; **Gümüş**, s. 91.

⁵⁸⁶ **Mülayim**, s. 301.

⁵⁸⁷ **Sümer**, İlave Tediye, s. 17, 18; **Mülayim**, s. 301.

⁵⁸⁸ **Mülayim**, s. 300.

İlave tediye ücreti, hukuken bir ikramiye türüdür⁵⁸⁹. İkramiye, İş Kanunu'nda tanımlanmamışken, Türk Borçlar Kanunu m. 405 hükmünde tanımlanmıştır. İkramiye, işverenler tarafından işçilerden duyulan memnuniyetin karşılığında ve işçi/işveren bağlılığını güçlendirmek amacıyla ödenen tutardır⁵⁹⁰. İşyeri uygulaması, bireysel iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi, işverenin tek taraflı iradesi ya da kanun hükmü tarafından ikramiye ödemesi gerçekleştirilebilir⁵⁹¹. İlave tediye ücreti, kanunda düzenlenmiş bir ikramiye türüdür. Kanun ile düzenlenen başka bir ikramiye türü söz konusu değildir⁵⁹². Samsun BAM 7. Hukuk Dairesi tarafından 2020 yılında çalışılan dönemlerde gerçekleştirilen ikramiye ödemelerinin ilave tediye niteliğinde sayılabileceğine yönelik hüküm kurulmuştur⁵⁹³.

Kanunda sayılan kamu kurum ya da kuruluşlarında iş sözleşmesi ile çalışan işçilere her yıl birer aylıkları oranında ücret ödenir⁵⁹⁴. 6772 sayılı Kanun'un m. 3 hükmü ile Cumhurbaşkanı tarafından aynı işçilere bir aylık ücretlerini geçmemek üzere ikinci bir ikramiye ödenmesine karar verilebilir. Uygulamada genellikle Cumhurbaşkanı tarafından her zaman ikinci ikramiyenin ödenmesine karar verilmiştir⁵⁹⁵. Gerçekleştirilen ödemeler haricinde toplu iş sözleşmeleri ile en çok iki ikramiye ödemesi daha yapılabilir⁵⁹⁶. Toplu iş sözleşmesi ile gerçekleştirilen ikramiye ödemelerine uygulamada sözleşmeden doğan ikramiye ismi de verilir⁵⁹⁷.

⁵⁸⁹ Süzek/ Başterzi, s. 385, 386; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 631; Atabay, s. 320; Mülayim, s. 297; Ermumcu, s. 2129; Topak, s. 6; Gümüş, s. 85; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 146; Ertürk, s. 209; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 157.

⁵⁹⁰ Süzek/ Başterzi, s. 384; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 630; Çelik/Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 342; Narmanlioğlu, s. 293; Ekmekçi/ Yiğit, s. 307; Atabay, s. 321; Ermumcu, s. 2129; Topak, s. 6; Ertürk, s. 209; Uşan/ Erdoğan/ Erdoğan, s. 157.

⁵⁹¹ Alp, s. 152; Mülayim, s. 298; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 146; Narmanlioğlu, s. 295; Ertürk, s. 208, 209.

⁵⁹² Süzek/ Başterzi, s. 384; Topak, s. 6.

⁵⁹³ “Ancak davacıya ait bordroların incelenmesinden; işe başladığı 16.04.2012 - 30.06.2012 tarihleri arasındaki dönem haricinde her yıl Ocak ve Temmuz aylarında ikramiye ödemesinin yapıldığı görülmekle ve söz konusu ikramiyelerin ilave tediye niteliğinde olmasından dolayı 16.04.2012 - 30.06.2012 tarihleri arasındaki dönem haricinde ödenmeyen ilave tediye alacağının bulunmadığı anlaşılmıştır.”. Samsun BAM 7HD., 30.12.2020, 1932/2549. Yargıtay tarafından ilave tediye “kanuni ikramiye” olarak da isimlendirilmektedir. Bkz. Y9HD., 07.10.2020, 6047/11072; Y22HD., 17.09.2019, 24038/16411.

⁵⁹⁴ Süzek/ Başterzi, s. 385; Atabay, s. 342; Topak, s. 6; Gümüş, s. 90; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 146.

⁵⁹⁵ Süzek/ Başterzi, s. 385; Ermumcu, s. 2129; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 146; Sümer, İlave Tediye, s. 14; Atabay, s. 342; Mülayim, s. 297; Gümüş, s. 90.

⁵⁹⁶ Atabay, s. 343.

⁵⁹⁷ Mülayim, s. 299.

İlave tediye alacağının doğabilmesi için ilave tediyeye hak kazanacak olan kişinin işçi olması ve çalıştığı işyerinin 6772 sayılı Kanun'da sayılı kamu işyerlerinden biri olması gerekir⁵⁹⁸. İlave tediye, bir ikramiye türü olduğundan eksik ödenmesi ya da ödenmemesi işçi açısından haklı nedenle fesih sebebidir⁵⁹⁹.

b. Belediye Şirketlerinde Çalışan İşçiler Bakımından İnceleme

Belediye şirket işçilerinin ilave tediye ücretine hak kazanıp kazanamayacakları hususu tartışmalıdır⁶⁰⁰. İlave tediye ödenecek işçilerin çalışmaları gereken işyerleri, 6772 sayılı Kanun'un m. 1 hükmünde düzenlenmiştir. Belediye şirketlerinin Kanun'da sayılan "Belediyeler ve belediyelere bağlı teşekküller" ile "sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan şirket ve kurumlar ve bunlara bağlı kuruluşlar" ibareleri kapsamına dahil edilip edilmeyeceği açık değildir. Belediye şirket işçilerine yönelik mevcut olan tartışma, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı çalışanları bakımından da geçerlidir⁶⁰¹.

Belediye şirketlerinin "*sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan şirket ve kurumlar ve bunlara bağlı kuruluşlar*" kavramına dahil edilip edilmeyeceği hususunun öncelikle değerlendirilmesi gerekir. Anayasa m. 165 hükmünün başlığı "*Kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi*" olup, sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan kurum ve ortaklıkları kamu iktisadi teşebbüsleri olarak isimlendirilir. Kamu sermayesi veya katkısıyla yasa ile doğrudan ya da verdiği açık yetki ile idari bir karar ile kurulan kuruluşlar kamu iktisadi teşebbüsüdür⁶⁰². Sermayesinin çoğunluğunun devlete ait olduğu

⁵⁹⁸ **Süzek/ Başterzi**, s. 385; **Sümer**, İlave Tediye, s. 17, 18; **Ermumcu**, s. 2129; **Topak**, s. 7. Kamu işyerlerinde hizmet alım sözleşmesi ile çalışan alt işveren işçileri aralarında muvazaa durumu söz konusu değilse sırf kamu kurumları asıl işveren hukuki niteliğine sahip olduğu gerekçesiyle ilave tediye alacağına hak kazanamazlar. Bkz. **Güleşçi**, s. 225; **Boydak**, s. 41.

⁵⁹⁹ **Atabay**, s. 348; **Mülayim**, s. 305.

⁶⁰⁰ **Atabay**, s. 320.

⁶⁰¹ Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları her ne kadar Türk Medeni Kanunu hükümleri kapsamında olsa ve kamu hizmeti yerine getirse dahi hukuki nitelikleri özel hukuk tüzel kişisi olduğundan ilave tediyeye hak kazanamazlar. Detaylı bilgi için bkz. **Ermumcu**, s. 2147.

⁶⁰² Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında 08.06.1984 tarihinde 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamame çıkarılmıştır. Belediye şirketlerinin kamu tüzel kişisi olmadıklarına yönelik karar için bkz. "Diğer taraftan, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamame, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarını ve bunların müesseselerini, bağlı ortaklıklarını ve iştiraklerini kapsamaktadır. Kanun Hükmünde Karamame'nin 2 nci maddesinin birinci bendinde "Kamu iktisadi teşebbüsü "Teşebbüs"; iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır."; ikinci bendinde "İktisadi devlet teşekkülü "Teşekkül"; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür."; üçüncü bendinde "Kamu İktisadi Kuruluşu

teşebbüsler kamu iktisadi teşebbüsleriyken, sermayesinin yarısından fazlası başka bir kamu iktisadi teşebbüsüne ait olanlar, “bağlı kuruluş” olarak isimlendirilir⁶⁰³. İşçilerin ilave tediye eden yararlanabilmeleri için işverenlerin sermayesinin yarısından fazlasına devletin sahip olması yeterlidir⁶⁰⁴. Devlet kavramı içerisine yerel yönetimlerin dahil olup olmadığı ise düzenleme içerisinde açık bir şekilde belirtilmemiştir. Atabay’a göre devlet kavramı, merkezi idare ve yerel yönetimleri birlikte kapsar. Bu nedenle sermayesinin yarısından fazlasına belediyelerin sahip olduğu belediye şirket işçilerinin de ilave tediye alacağından yararlandırılması gerekir⁶⁰⁵. Yargıtay’a göre sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan şirketler özel olarak düzenlenmişken; sermayesinin yarısından fazlasının belediyelere ait olan şirketlerin kapsama alınmaması kanun koyucunun özel bir tercihidir⁶⁰⁶. Biz de bu görüşü paylaşmaktayız.

Öğretide asıl olarak tartışılan husus belediye şirketlerinin “*belediyeler ya da belediyelere bağlı teşekküller*” kavramı içerisinde yer alan teşekkül kavramına dahil edip edilmeyeceğidir. Belediye şirketlerinin teşekkül kavramı içerisine dahil edilmesi gerektiği ve belediye şirket işçilerinin ilave tediye ücretine hak kazanacağını ileri süren bir görüş olduğu⁶⁰⁷ gibi teşekkül kavramına dahil edilemeyeceği ve bu nedenle belediye şirket işçilerinin ilave tediye hakkı kazanamayacağını ileri süren bir görüş de

“Kuruluş”; sermayesinin tamamı Devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararına gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.” tanımlamalarına yer verilmiştir. Bu tanımlamalarla sabit olduğu üzere, kamu iktisadi teşebbüslerinin sermayesi Devlete aittir. Belediyeler ise, Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Dolayısıyla belediyelerin hissedarı oldukları şirketler, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında olmayıp kamu iktisadi teşebbüsü sayılamaz.” **Y9HD.**, 22.10.2024, 9143/14126.

⁶⁰³ **Atabay**, s. 326.

⁶⁰⁴ **Atabay**, s. 327.

⁶⁰⁵ **Atabay**, s. 328.

⁶⁰⁶ “6772 sayılı Kanun’un 1. maddesindeki düzenleme uyarınca, “Belediyeler ve bunlara bağlı teşekküller” kanun kapsamındadır. Belediyelerin hissedarı olduğu şirketler ise, Ticaret Kanunu hükümlerine tabi, Belediyeden ayrı ve bağımsız özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğundan, bu şirketlerin Belediye’ye bağlı teşekkül sayılması mümkün değildir. Anılan maddede, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan şirketlerin kanun kapsamında olduğu açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, madde metninde sermayesi Belediyeye ait olan şirketlere yer verilmemesi kanun koyucunun tercihidir. Keza, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun, 15.07.1934 tarihinde yürürlüğe giren 2571 sayılı Kanun’la değişik 19. maddesi hükmünde, Belediyelerin iştirak edecekleri şirketler ifadesine açıkça yer verilmiş olduğu halde, bu tarihten sonraki bir tarih olan 11.07.1956 tarihinde yürürlüğe giren 6772 sayılı Kanun’da, belediyelerin hissedarı olduğu şirketlerden bahsedilmemiş olması da bu durumun bir göstergesidir. Dolayısıyla, 6772 sayılı Kanun’un 1. maddesindeki, belediyeye bağlı teşekkül ifadesinden, kanun koyucunun, belediyelerin hissedarı olduğu şirketleri kastettiği söylenemez.” **Y22HD.**, 13.01.2020, 25655/106.

⁶⁰⁷ **Çağlayan**, s. 41; **Topak**, s. 41; **Atabay**, s. 320.; **Pehlivan**, s. 228.

mevcuttur⁶⁰⁸. Belediyelerde iş sözleşmesi ile çalışan işçilerin ilave tediyeye hak kazanacağı noktasında ise herhangi bir şüphe yoktur⁶⁰⁹.

Belediye şirket işçilerinin ilave tediyeye hak kazanacağını ileri süren görüşler, temelini belediye şirketlerinin yerine getirdiği faaliyetin türünden alır. 6772 sayılı Kanun'un m. 1 hükmünde yer alan “*belediye ve bağlı teşekkülleri*” ibaresinde yer alan teşekkül kavramı tanımlanmamıştır. Teşekkül kelimesinin anlamı Türk Dil Kurumu'na göre “*oluşum, örgüt ve kuruluş*” anlamlarına gelir⁶¹⁰. Çağlayan'a göre “*bağlı kuruluş*” kavramı 1984 tarihi 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun mülga m.10 hükmünde, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği m. 4/1-a hükmünde tanımlanmıştır. Tanıma göre belediyelere bağlı ve kanunla kurulan, bağımsız bütçeli olan ve ancak belirli hizmetlerde faaliyette bulunabilen kamu tüzel kişileri bağlı kuruluş olarak nitelendirilir (Yön. m.4/1). “*Bağlı ortaklık*” ise 1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de “*sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülü veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.*” şeklinde tanımlanmıştır (m.2/5).

Belediye şirketleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 14'de yer alan belediyelerin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getirir⁶¹¹. Kamu hizmetini yerine getiren belediye şirketlerinin yönetim kurulu başkanının genellikle belediye başkanı olması, yönetim kurulu üyelerinin ve politikalarının belediye tarafından belirlenmesi, Sayıştay denetimine tabi olmaları ve belediye tarafından denetlenmeleri belediye şirketlerinin bağımsız bir özel hukuk tüzel kişisi olmasını engeller ve belediye şirketlerini özellikli bir konuma yükseltir⁶¹². Çağlayan'a göre, kamu tüzel kişileri kamu hukuka tabi olmalarına rağmen ticari faaliyetlerde de bulunabilir⁶¹³. Bu nedenle belediye şirketlerinin hukuki niteliği ayrıcalıklı bir özel hukuk tüzel kişisi değil kamu

⁶⁰⁸ Alp, s. 146-163; Sümer, İlave Tediye, s. 33.

⁶⁰⁹ Çağlayan, Ramazan, Belediye Şirketlerinin Bağlı Teşekkül Niteliği (6772 Sayılı Kanun Kapsamına Girip Girmediği Meselesi), Emek ve Şehir Dergisi, C. 2, S. 3, 2024, s. 39; Atabay, s. 328.

⁶¹⁰ Türk Dil Kurumu web sitesi, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 28.11.2024); Çağlayan, s. 41.

⁶¹¹ Sevgili Gencay, s. 134; Atabay, s. 333.

⁶¹² Sevgili Gencay, s. 134; Atabay, s. 333. Kalkınma ajanslarkamu tüzel kişiliğe sahip olup kalkınma ajanslarında iş sözleşmesi ile çalışan işçilerin ilave tediye alacağı bulunmaktadır. Geniş bilgi için bkz. Mülâyim, s. 293 vd.; Topak, s. 11; Çağlayan, s. 50.

⁶¹³ Çağlayan, s. 44.

tüzel kişisidir⁶¹⁴. Kamu hizmetini yerine getiren belediye şirketlerinin kamu kaynaklarını kullanması da bu görüşü destekler⁶¹⁵. Ayrıca kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan işçilerin ilave tediye almaları mümkünken, belediye şirketlerinde çalışan işçilerin kapsam dışında bırakılmasının hukuki bir dayanağı da yoktur⁶¹⁶. Atabay’a göre Geçici Madde 23 ile kamu kurumlarında çalışan işçiler nasıl tek bir çatı altında toplandıysa; Geçici Madde 24 ile de belediye ve bağlı kuruluşlarından çalışan işçiler aynı çatı altında toplanarak aynı haklara tabi kılınması hedeflenmiştir. Belediye şirketlerinde yer alan işçiler ilave tediyeye hak kazanamazken, belediye işçilerinin hak kazanması Anayasa m. 10 hükmünde koruma altına alınan eşitlik ilkesine ve iş hukuku bağlamında ayrımcılık yasağına da aykırıdır⁶¹⁷. Belirtilen tüm bu hususlar belediye şirketlerinin belediyeye bağlı teşekkül kapsamına girmesini sağlamalıdır⁶¹⁸.

Aksi yöndeki görüşte olanlara göre ise, belediye şirket işçileri, 6772 sayılı Kanun’un m. 1 hükmünde yer alan “*belediye ve bağlı teşekkülü*” kavramı içerisine dahil edilemez⁶¹⁹. “*Bağlı kuruluş*” kavramı, Mahalli İdareler, Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin⁶²⁰ m. 4/1-a hükmünde tanımlanır. Tanım yukarıda verilmiştir. İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri, Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletmesi Genel Müdürlüğü, İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü belediye bağlı teşekküllerine örnektir. Çünkü sayılan kurumlar kanun ile kurulurlar, bağımsız bütçeye sahiptirler ve Yönetmeliğin kabul ettiği hizmet alanlarında faaliyet gösterirler⁶²¹. Belediye şirketleri her ne kadar kendine özgü bir özel hukuk tüzel kişisi olsa dahi sonuç itibarıyla özel hukuk tüzel kişisidir. Bu nedenle belediyeye bağlı teşekkül değildir. Ayrıca belediyeye bağlı teşekküller kanun ile kurulurken; belediye şirketleri belediye meclisinin alacağı karar ile kurulurlar⁶²².

⁶¹⁴ Çağlayan, s. 41 vd., Aksi yöndeki görüş için bkz. Dilbirliği, s. 69.

⁶¹⁵ Çağlayan, s. 50.

⁶¹⁶ Sevgili Gencay, s. 134; Çağlayan, s. 51.

⁶¹⁷ Atabay, s. 337. 6772 sayılı Kanun Ek-2. Maddesinde yer alan 6772 sayılı Kanun kapsamı dışında kalan işçilere toplu iş sözleşmeleri ile en çok dört ikramiyenin verilmesi bahsedilen eşitsizlik durumunun giderilmesi adına kullanılabilir. Pehlivan, s. 228.

⁶¹⁸ Topak, s. 41 vd; Sevgili Gencay, s. 134; Yaprak, s. 134.

⁶¹⁹ Alp, s. 146, 163.

⁶²⁰ RG., 27.05.2016, 29724.

⁶²¹ Atabay, s. 332.

⁶²² Atabay, s. 329.

Belediye şirketlerinin gördüğü hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken m. 14 hükmündeki hizmetler olması ya da yönetiminde belediye çalışanlarının bulunması, belediye şirketlerinin özel hukuk tüzel kişisi olduğu gerçeğini değiştirmez⁶²³. 6772 sayılı Kanun'da ilave tediye'nin kamu tüzel kişilikleri bünyesinde iş sözleşmesi ile çalışan işçilere uygulanması gerektiği düzenlenmiştir. Belediye şirketleri, 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun m. 14 hükmünde yer alan belirli hizmetleri yerine getirirken, kâr amaçlı ticari faaliyetlerde de bulunabilir⁶²⁴. Bu nedenle özel hukuk tüzel kişisi olan belediye şirketlerinin işçilerine ilave tediye ödenmesi kanunun amacına ters düşer.

Sümer'e göre 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun çeşitli hükümlerinde “*belediyeye bağlı teşekkül*” ve “*belediye şirketi*” birlikte fakat farklı anlamlarda kullanılmıştır⁶²⁵. Örneğin 5216 sayılı Kanun m. 3 hükmü “*Büyükşehir Belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sermayesinin %50'sinden fazlası büyükşehir belediyelerine ait şirketlerin*” ve m. 26 “*[...] Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilir.*” şeklindedir. Hükümde de görüldüğü üzere, belediye bağlı kuruluşları ile belediye şirketleri aynı hükümlerde farklı anlamlarda kullanılmıştır. Mevcut düzenlemeler ile belediye şirket işçilerinin ilave tediyeye hak kazanması mümkün değildir⁶²⁶. Belediye işçileri ve sermayesinin yarısından fazlasına devletin sahip olduğu şirket işçileri ilave tediyeye hak kazanırken; çoğunlukla aynı işi gerçekleştiren belediye şirket işçilerinin ilave tediyeye hak kazanamaması hakkaniyete ve eşitliğe aykırıdır. Bu sebeple yeni düzenlemeler ile belediye şirket işçilerinin de ilave tediyeye hak kazanması sağlanmalı ve hakkaniyetsiz olan uygulamanın önüne geçilmelidir⁶²⁷.

Yargıtay'ın kapatılan 7. Hukuk Dairesi⁶²⁸, belediye şirketlerinin “*belediyeye bağlı kuruluş*” sayılması gerektiğine yönelik kararlar verilmiştir. Kapatılan 22. Hukuk

⁶²³ Alp, s. 143, 163; Malbeği, s. 36, 37. Ayrıca belediyeye bağlı teşekkül olduğunu da göstermez. Bkz. Yaprak, s. 134.

⁶²⁴ Alp, s. 143, 163.

⁶²⁵ Sümer, İlave Tediye, s. 31, 32; “Belediyeye bağlı kuruluşlar Kanun ile kurulur. Belediye şirketleri ise belediye meclisinin kararı alındıktan sonra şirket sözleşmesi ile kurulur. Belediye bağlı kuruluşları sadece su ve atık su ile kent içi toplu taşıma hizmetlerini yürütürler. Belediye şirketleri ise belediyenin görev ve hizmet alanında herhangi bir hizmeti yürütebilirler.” Alp, s. 158; Ersöz, s. 23 vd. Aksi yöndeki görüşler için bkz. Çağlayan, s. 44.

⁶²⁶ Sümer, İlave Tediye, s. 32.

⁶²⁷ Sümer, İlave Tediye, s. 34.

⁶²⁸ Y7HD., 20.06.2014, 8604/13920.

Dairesi ise aksi yönde düşünmekteydi⁶²⁹. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından 15.10.2020 tarihinde verilen kararda, belediye şirket işçilerinin ilave tediye ücreti almaya hak kazanacağı yönünde hüküm kurulmuştur⁶³⁰. Yargıtay tarafından 22.10.2024 tarihinde, “*Belediyelerin hissedarı olduğu şirketlerin hukuki statüsünün yukarıda yazılı olduğu şekilde belirlendikten sonra, 6772 sayılı Kanun kapsamında bulunup bulunmadıkları meselesinin değerlendirilmesine gelince; 6772 sayılı Kanun’un 1 inci maddesindeki düzenleme uyarınca, belediyeler ve bunlara bağlı teşekküller kanun kapsamındadır. Belediyelerin hissedarı olduğu şirketler ise 6102 sayılı Kanun hükümlerine tabi, belediyeden ayrı ve bağımsız özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğundan, bu şirketlerin belediyeye bağlı teşekkül sayılması mümkün değildir. Anılan maddede, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan şirketlerin Kanun kapsamında olduğu açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, madde metninde sermayesi belediyeye ait olan şirketlere yer verilmemesi kanun koyucunun tercihidir. Keza, 1580 sayılı Kanun’un, 15.07.1934 tarihinde yürürlüğe giren 2571 sayılı Kanun’la değişik 19 uncu maddesi hükmünde, belediyelerin iştirak edecekleri şirketler ifadesine açıkça yer verilmiş olduğu hâlde, bu tarihten sonraki bir tarih olan 11.07.1956 tarihinde yürürlüğe giren 6772 sayılı Kanun’da, belediyelerin hissedarı olduğu şirketlerden bahsedilmemiş olması da bu durumun bir göstergesidir. Dolayısıyla, 6772 sayılı Kanun’un 1 inci maddesindeki, belediyeye bağlı teşekkül ifadesinden, kanun koyucunun, belediyelerin hissedarı olduğu şirketleri kastettiği söylenemez. [...] Anılan sebeplerle, belediyelerin hissedarı olduğu şirketler 6772 sayılı Kanun kapsamında bulunmadıklarından, davalı Şirket ilave tediye ödemekle yükümlü değildir. Bu hâlde, dava konusu ilave tediye alacağı talebinin reddine karar verilmesi gerekirken kabulüne karar verilmesi hatalı olmuştur.*”⁶³¹ şeklinde karar verilmiştir. Buna göre belediye şirketlerinin açık bir şekilde

⁶²⁹ Y22HD., 13.06.2017, 24028/14012.

⁶³⁰ “Belediye şirketinde işçi statüsünde çalışan başvuranın 6772 sayılı Kanun kapsamında ilave tediye yararlanma talebi hakkında verilen 22/08/2019 tarihli ve S.11267 sayılı Tavsiye Kararımızda belirtildiği üzere, 6772 sayılı Kanun’da ise ilave tediye kapsamina İş Kanununa göre işçi vasfında bulunmak şartıyla, belediyeler ve belediyelere bağlı teşekküllerde çalışan işçiler de girmektedir. (Anılan Tavsiye Kararımıza erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2019/Kararlar/Karar-2018-16132.pdf>.) Dolayısıyla, başvurusu konusu olayda, Çankaya Belediyesi bir kuruluşu olan Çankaya Belediyesi Personel Anonim Şirketi işçisi olan başvurana tediye ödenmesinin hukuka ve hakkaniyete uygun olacağı değerlendirilmiştir.” **KDK.** (Ombudsmanlık), B. 2020/14968 T. 15.10.2020; **KDK.**, 22.08.2019, 2018/16132. Bkz. **Sümer**, s. 14, 15; **Atabey**, s. 323.

⁶³¹ **Y9HD.**, 22.10.2024, 9143/14126. Benzer yönde kararlar için bkz. **Y9HD.**, 25.06.2024, 6472/10013; **Y22HD.**, 23.01.2020, 25846/ 1088; **Y9HD.**, 30.09.2024, 7550/12728. Atabay Yargıtay

bağımsız özel hukuk tüzel kişisi olduğuna; belediye bağlı teşebbüsü kapsamına girmedigine karar verilmiştir⁶³². Bu nedenle belediye şirketlerinde çalışan işçilere ilave tediye ödemesinde bulunma yükümlülüğü yoktur.

Anayasa Mahkemesi tarafından da belediye işçilerinin ilave tediye alacağına hak kazanıp kazanamayacağı hususu değerlendirilmiştir. Mahkeme tarafından Yargıtay Daireleri arasında belediye işçilerinin ilave tediye alacağına hak kazanıp kazanamayacağı noktasında bir içtihat farklılığı olmadığına ve belediye şirket işçilerinin belediyeye bağlı teşebbüs niteliğinde olmadığından ilave tediye hak kazanamayacağı sonucuna ulaşılmıştır⁶³³.

Kanaatimizce belediye şirketleri Türk Ticaret Kanunu kapsamında kurulan ve belirli ayrıcalıklara sahip özel hukuk tüzel kişisidir. Bu nedenle ilave tediye ödemekle yükümlü kurum ya da kuruluşlar arasına dahil edilemez. Belediye şirketi ile belediyeye bağlı teşebbüs kavramlarının aynı hükümde birlikte kullanılması bile tek başına belediye şirketi ile belediyeye bağlı teşebbüslerin birbirlerinden farklı hukuki niteliğe sahip olduğunu göstermesi bakımında yeterlidir. Bu nedenle belediye şirket işçilerinin ilave tediye alacağından yararlanmaları hukuken mümkün değildir. Kanunların lafzi yorumundan çıkan sonuç bu olmakla birlikte konunun olması gereken hukuk açısından

tarafından kurulan hükümde yer alan “Anılan maddede, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan şirketlerin Kanun kapsamında olduğu açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, madde metninde sermayesi belediyeye ait olan şirketlere yer verilmemesi kanun koyucunun tercihidir.” ibaresine katılmamakta olup Yargıtay tarafından benzer durumlarda farklı kararlara hükmedildiği ileri sürülmüştür. **Atabay**, s. 331.

⁶³² “Bağlı kuruluşlardan söz edilebilmesi için, Belediye'nin bazı hizmetlerinin Belediye dışında özel bir kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli ya da katma bütçeli kuruluş olması gerekir. Genel Müdürlük biçiminde özel bir kanunla kurulmuş ve belediye ana hizmetlerinin bir kısmını yürüten bu kuruluşlara bağlı kuruluş denmektedir. Bu nedenle Belediye tarafından ortak olarak Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olarak kurulan şirketler bağlı kuruluş olarak nitelenemez. Bu nedenle Belediye Başkanlığı'nın ortak olduğu şirket bağlı kuruluş olmadığından 6772 sayılı kanun kapsamında kalmaz ve işçisi de ilave tediye yararlanmaz.” **Y9HD.**, 05.02.2020, 13347/1420. Karar içerisinde ifade edilen Kanun hükmünde sermayesinin yarısından fazlasının Devlet'e ait olduğu şirketler açıkça zikredilmişken sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketlerin belirtilmemesinin bir tercih olduğu hususu öğretilmektedir. 6772 sayılı Kanun m.1 hükmünde “vakıf” ibaresi olmamasına rağmen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın kapsama dahil edilmesi bu noktada örnek olarak verilir. Bkz. **Çağlayan**, s. 50; **Gümüş**, s. 96.

⁶³³ “Somut olaya konu belediyelerin hissedarı olduğu şirketlerde çalışan personelin ilave tediye alacağına hak kazanıp kazanmayacağı hususunda süregelen içtihat farklılığı bulunmamaktadır. Aksine Daireler belediyelerin hissedarı olduğu şirketlerin 6772 sayılı Kanun kapsamında olmadığına ilişkin görüş birliğine sahiptirler. Bursa BAM 9. Hukuk Dairesi de belediyenin hissedarı olduğu şirketin 6772 sayılı Kanun kapsamında olmadığını ifade etmiş ve başvurucların bu sebeple ilave tediye alacağından faydalanamayacakları sonucuna varmıştır. Yapılan tespit ve varılan sonucun öngörülemeyen olmadığı gibi bu hususun yargılamanın hakkaniyetini zedelediği anlaşılmaktadır.” **AYM.**, **Arda Sait Öktem ve diğerleri**, B. No: 2019/11052, 23/11/2021, § 47.

da değerlendirilmesi gerekir. Gerçekten de, belediyelerde çalışan işçiler ilave tediye hak kazanırken; çoğu zaman belediyelerin görev ve hizmetlerini yerine getiren şirket işçilerinin hak kazanamaması Anayasa’da düzenlenen eşitlik ilkesine aykırıdır. Olması gereken hukuk açısından belediye şirketleri arasında belediyenin görev ve hizmet alanlarında faaliyette bulunanlar ve ticari kar elde etme amacıyla bulunanlar olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmelidir. İlk grupta yer alan şirketlerde çalışan işçiler ilave tediye hak kazanmalıyken; ikinci grupta çalışan işçilerin hak kazanamaması gerekir. Bir şirket bünyesinde hem belediyenin görev ve hizmetleri hem de ticari kar elde edilecek hizmetlerin yerine getirilmesi durumunda ise şirketin ağırlıklı faaliyet alanına göre grubu tespit edilmeli ve ilave tediye ödemesinin yapıp yapılmayacağına karar verilmelidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE İŞKOLU TESPİTİ VE KAMU KESİMİ ÇERÇEVE ANLAŞMA PROTOKOLÜ UYGULAMASI

§12. BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE İŞKOLU TESPİTİ

I. Genel Olarak

A. İşkolu Tespit Talebi ve İtiraz Usulü

Sendikalar meslek, işyeri, bölgesel ya da işkolu düzeyinde örgütlenebilir⁶³⁴. İşkolu düzeyinde sendikal örgütlenme; sendikaların, işyerleri ya da meslek kolları fark etmeksizin aynı işkoluna dahil olan tüm işyerlerinde örgütlenmesidir⁶³⁵.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda⁶³⁶ işkolu düzeyinde sendikal örgütlenme kabul edilmiştir⁶³⁷. İşçi ya da işveren sendikaları yalnız bir işkolunda faaliyette bulunabilir⁶³⁸. Sendikaların hangi işkolunda faaliyette bulunacakları,

⁶³⁴ Detaylı bilgi için bkz. **Baycık**, Gaye, 6356 Sayılı Kanunun Uygulanması Bakımından Sendikal Örgütlenme Düzeyi ve İşkolunun Belirlenmesi, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, S. 2, 2014, s. 209 vd; **Ekmekçi**, Ömer/ **Yiğit**, Esra, Toplu İş Hukuku, 6. B., İstanbul 2024, s. 39. **Narmanlıoğlu**, Ünal, İş Hukuku II Toplu İş İlişkileri, 2. B., İstanbul 2013, s. 77; **Özel**, Ceren, Toplu İş Hukukunda İşkolu Kavramı, Ankara 2024, s. 22; **Çelik**, İrem, Sendikal Örgütlenmede İşkolunun Belirlenmesi, İstanbul 2021, s. 68 vd; **Şahlanan**, Fevzi, Toplu İş Hukuku Sendikalar Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt, İstanbul 2020, s. 36; **Tuncay**, Aziz Can/ **Kutsal**, Burcu Savaş/ **Gümrükçüoğlu**, Yeliz Bozkurt, Toplu İş Hukuku, 8. B., İstanbul 2023, s. 40; **Sur**, Melda, İş Hukuku Toplu İlişkiler, 11. B., Ankara 2024, s. 86 vd.; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 467; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 259; **Tunçomağ/ Centel**, s. 274.

⁶³⁵ **Baycık**, s. 222; **Sümer**, s. 739; **Uşan**, s. 232; **Erdoğan**, s. 1; **Akyiğit**, Ercan, Toplu İş Hukuku, 5. B., Ankara 2024, s. 95; **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 39; **Narmanlıoğlu**, Toplu İş Hukuku, s. 77; **Özel**, s. 24; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 35, 36; **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, Toplu İş Hukuku, s. 42; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 466; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 260; **Tunçomağ/ Centel**, s. 274.

⁶³⁶ RG., 07.11.2012, 28460.

⁶³⁷ **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s. 43; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 36; **Sur**, s. 87; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 260; **Tunçomağ/ Centel**, s. 274. Baycık'a göre 6356 sayılı Kanun'da açıkça bir yasak olmaması ve 2.maddenin 4.fikrasında belirtilen iş sözleşmesi dışında ücret karşılığı çalışan belirli grup çalışanların da sendika kurabilmelerine imkân tanınması 6356 sayılı Kanun'da sınırlı da olsa meslek esasına dayalı sendikal örgütlenmenin kabul edildiğini gösterir. Bkz. **Baycık**, s. 212. Aynı yöndeki görüş için bkz. **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 467.

⁶³⁸ **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 96, 97; Kamu işyerleri bakımından bu konuda bir istisnaya yer verilmiş olup farklı işkollarında faaliyette bulunan kamu işyerleri birleşerek sendika kurabileceklerdir. Bkz. **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 262; **Sümer**, s. 739; **Uşan**, s. 232; **Erdoğan**, Canan, Belediyeye Ait Şirketlerin İşkolu Tespiti Üzerine, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, C. 19, S. 74, 2022, s. 1; **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 108; **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 40; **Narmanlıoğlu**, Toplu İş Hukuku, s. 78; **Özel**, s. 29; **Çelik**, s. 83; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 61 vd; **Sur**, s. 87.

sendikaların tüzüklerinde gösterilir⁶³⁹. Anayasa Mahkemesi, sendikaların sadece iş-kolu düzeyinde örgütlenmesini Anayasa'ya aykırı bulmamıştır⁶⁴⁰.

İşkolu düzeyinde sendikal örgütlenme ile güçlü sendikacılık hedeflenir. Ancak bu örgütlenme tipinin olumsuz yönleri de vardır. Yatay sendikal örgütlenme yokluğu nedeniyle denetim eksikliği ve lider pozisyonunda sendikaların oluşması adeta oligarşik yönetim tipini oluşturur. Bu ise sendika içi demokrasiye zarar verir⁶⁴¹.

İşkolu kavramı, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda tanımlanmamıştır. İşkolu, işyerlerinde yürütülen mal ve hizmet üretim amaçlarının aynı ya da benzer olduğu faaliyetlere göre gerçekleştirilen gruplar olarak tanımlanabilir⁶⁴². Kanun'da yer alan ekli 1 sayılı cetvelde yirmi adet işkolu sayılmıştır. İşkollarının kapsamı, İşkolları Yönetmeliği ile belirlenmiştir⁶⁴³. İlk on dokuz işkolu özel olarak belirlenen faaliyetleri kapsarken; yirmi numaralı işkolu, diğer işkollarının kapsamında yer almayan faaliyetleri içerir⁶⁴⁴. İşkollarının kapsamının idari bir işlem olan yönetmelik ile belirlenmesi; idarenin sendikalar üzerinde baskı kurabilmesini sağladığı gerekçeyle öğretide eleştirilmektedir⁶⁴⁵.

⁶³⁹ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 99; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 40.

⁶⁴⁰ “Haklar mücadelesinde etkili olabilme ve sonuç alabilmenin ancak güçlü bir sendika ile mümkün olabileceği, bunun ise daha fazla işçinin aynı sendika örgütlenmesine bağlı olduğu düşüncesi, iş-kolu sendikacılığının gelişmesine yol açmıştır. Bu çerçevede, sendikaların işkolu esasına göre kurulacağını öngören kuralların, kamu düzenini sağlamak ve devam ettirmek, daha etkin ve daha güçlü bir sendikacılığı temin etmek için çıkarılmış olduğu anlaşılmaktadır. Zira mevcut sistem içerisinde güçlü yapılar haline gelen sendikalar işkolu esasına göre faaliyette bulunan sendikalardır. Bununla birlikte diğer sendikal örgütlenme biçimlerinin açıkça yasaklanmadığı, nitekim diğer örgütlenme modelleri ile kurulup faaliyette bulunan sendikaların mevcut olduğu ve şartlar sağlandığında toplu iş sözleşmesi imzalayabilme haklarının bulunduğu gerçeği göz önüne alındığında getirilen sınırlamaların meşru temellere dayandığı, hakkın özünü zedelediği ve ölçüsüz bir müdahale oluşturmadığı görülmektedir.”. AYM., 22.10.2014, E. 2013/1, K. 2014/161.

⁶⁴¹ Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 41, 42; Demirdizen, Derya, Türkiye’de Sendika İçi Demokrasi Ya Da Bir İmkansızın Arayışı Mı?, Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu V., https://www.researchgate.net/publication/322509103_TURKIYE'DE_SENDIKA_ICI_DEMOKRASI_YA_DA_BIR_IMKANSIZIN_ARAYISI_MI#full-text, s. 229, 230. (Erişim Tarihi: 11.12.2024).

⁶⁴² Benzer tanımlar için bkz. Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 83; Çelik, s. 3; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 45.

⁶⁴³ İşkollarının kapsamının yönetmelik ile belirlenmesine yönelik gerçekleştirilen eleştiri için bkz. Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 42; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 44, 45; Baycık, s. 231; Uşan, s. 233; Erdoğan, s. 3; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 98; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 41; Çelik, s. 12 vd; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 45; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Bas-kan, s. 469; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 260.

⁶⁴⁴ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 98.

⁶⁴⁵ Ekmekçi/Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 42.

Bir işyerinin girdiği işkolunun tespiti ilgililer tarafından her zaman ileri sürülebilir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na yapılacak işkolu tespit talebi açısından belirli bir süre sınırlaması mevcut değildir⁶⁴⁶. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen işkolu tespitine itiraz usulü de STİSK. m. 5 hükmünde düzenlenmiştir. İşyerleri bakımından işkolu tespiti, işyerinin tescil aşamasında gerçekleştirilebileceği gibi uyuşmazlık çıkması halinde de talep edilebilir⁶⁴⁷. Hükme göre, “*Bir işyerinin girdiği işkolunun tespiti Bakanlıkça yapılır. Bakanlık, tespit ile ilgili kararını Resmî Gazete’de yayımlar. Bu tespiti karşı ilgililer, kararın yayımından itibaren on beş gün içinde dava açabilir. Mahkeme iki ay içinde kararını verir. Kararın temyiz edilmesi hâlinde Yargıtay uyuşmazlığı iki ay içinde kesin olarak karara bağlar*”.

Bakanlık tarafından tespit edilen işkolu, Resmî Gazete’de yayımlanır. Bakanlığın işkolu tespitini re’sen gerçekleştirip gerçekleştirilemeyeceği ise tartışmalıdır⁶⁴⁸. İşkolu tespit talebinde ve itirazında bulunabilecek ilgililerin kimler olduğu düzenlemede açıkça belirtilmemiştir⁶⁴⁹. İşkolları Yönetmeliği’nin m. 4/1 hükmüne göre işkolu tespiti; işveren, işveren sendikası veya işçi sendikası tarafından talep edilir. Öğreti ve içtihatlarda ise işveren, işveren sendika üyesi ise işveren sendikası, işyerinde faaliyette bulunan ya da bulunmayı hedefleyen işçi sendikaları ve işyerinde çalışan işçiler tespit talebinde bulunabilir⁶⁵⁰. Ekmekçi/ Yiğit’e göre ise toplu iş sözleşmesinin imzalanması

⁶⁴⁶ Sümer, s. 747; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 103; Özel, s. 126.

⁶⁴⁷ Erdoğan, s. 2; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 471; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 261.

⁶⁴⁸ Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 54; Özel, s. 124; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 103; Baycık, s. 234; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 64; Narmanlioğlu, Toplu İş Hukuku, s. 84; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 470; Öğretide yer alan bir görüşe göre ise bakanlığın ancak denetim ve teftiş sırasında re’sen işkolu tespiti yapabileceği düzenlenmiştir. Çelik, s. 168. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından re’sen inceleme gerçekleştirilebileceği düzenleme lafzından anlaşılsa dahi Bakanlık tarafından tüm işyerleri açısından re’sen inceleme mümkün değildir. Bakanlık ancak talep üzerine işkolu tespitinde bulunabilir. Ancak Bakanlık her ne kadar talep üzerine inceleme gerçekleştirirse dahi talep ile bağlı olmayıp incelemesini genişletebilir. Bkz. Erdoğan, s. 3; Sümer, s. 746; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 47.

⁶⁴⁹ Erdoğan, s. 3; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 101; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 45; Özel, s. 129. Tespitte bir işkolu değişikliği meydana gelmesi durumunda tespitten önceki işkolundaki ve tespitten sonraki işkolundaki sendikaların da itiraz da bulunma hakları vardır. Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 45.

⁶⁵⁰ Y9HD., 21.12.2017, 27813/21929. Narmanlioğlu, Toplu İş Hukuku, s. 85; Erdoğan, s. 3; Özel, s. 129; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 47; Akyiğit’e göre ilgililer “o işyerinin işvereni, o işkolundaki işveren sendikaların, o işkolunda kurulu veya işkolu tespit kararında işyerinin girdiği belirtilen işkolunda kurulu bulunan işçi sendikalarının ve örgütlü örgütsüz olarak o işkolunda çalışan işçiler” Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 102. Kanun ya da Yönetmelik’te davanın kime karşı açılması gerektiği de düzenlenmemektedir. Yargıtay’ın son dönem kararlarına göre dava Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na açılmalı, işveren ile hukuki menfaati bulunan sendikalara ise dava ihbar edilmelidir. Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 87; Çelik, s. 177; Tuncay/ Kutsal/

aşamasında taraflar arasında yer almayan işçilerin işkolu tespitini talep edememeleri gerekir⁶⁵¹. İşkolu tespitine yönelik gerçekleştirilecek itirazlar, Bakanlığa yöneltilmelidir. Ayrıca işveren ve dava sonucundan etkilenecek sendikalara da husumet yöneltilmelidir⁶⁵². Mahkeme tarafından sadece tespitin geçersizliğine hükmedilmez; ayrıca işyeri ya da işletmenin girdiği işkolu da tespit edilir⁶⁵³.

İşkollarının tespiti ve tespit edilen işkoluna yönelik uyuşmazlıklar, toplu iş sözleşmesi imzalamak isteyen sendikaların yetki başvurusunda bulunmaları esnasında da sıklıkla meydana gelir. Yetki tespitini çoğunlukla işçi sendikası başlatırken, işveren sendikası ya da sendikaya üye olmayan işverenin de hukuken başlatabilmesi mümkündür (STİSK. m. 42/1). Yetki tespitinde de görevli makam Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. Bakanlık, yetki için gereken şartların tamamının bulunup bulunmadığını başvuru gününe göre inceler⁶⁵⁴. Bu şartlardan bazıları; yetki için başvurulacak işyerinin sendika ile aynı işkolunda bulunması, yürürlükte toplu iş sözleşmesi mevcutsa en fazla yüz yirmi gün öncesinden başvurunun yapılması, sendikanın işkolu, işyeri ve işletme baraj şartlarını sağlaması'dır⁶⁵⁵.

Bir işyerinde veya işletmede toplu iş sözleşmesi imzalamak isteyen sendikalar ile yetki tespiti talep edilen işyeri ya da işletmelerin işkollarının aynı olması gerekir⁶⁵⁶. Bu nedenle bakanlık tarafından incelenecek ilk unsur, sendikaların ve bu yerlerin girdiği işkolunun doğru tespit edilmesidir⁶⁵⁷. Bu yerler ile sendikanın girdiği işkolu aynı değilse, Bakanlık tarafından yetki başvurusu reddedilir. Yetki süreci başladıktan sonra ileri sürülen işkolu değişiklik tespitleri ise ancak bir sonraki dönem açısından geçerli hale gelir (STİSK. m. 5/2). Ayrıca işkolu değişiklik tespitleri, yetki sürecinde bekletici mesele olarak kabul edilmez⁶⁵⁸. Bu düzenlemelerin getirilmesinin temel amacı, yetki

Gümrükçüoğlu, s. 47; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 471; Öğretide yer alan bir görüşe göre ise Bakanlık ile sendikalar arasında zorunlu dava arkadaşlığı vardır. **Sur**, s. 99.

⁶⁵¹ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 45; **Sur**, s. 99.

⁶⁵² **Sur**, s. 99.

⁶⁵³ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 89; **Sur**, s. 100.

⁶⁵⁴ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 404.

⁶⁵⁵ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 404; **Sümer**, s. 854.

⁶⁵⁶ **Sümer**, s. 854.

⁶⁵⁷ **Sümer**, s. 854.

⁶⁵⁸ “6356 sayılı Kanun’un 5. maddesinde açık bir şekilde yeni bir toplu iş sözleşmesi için yetki sürecinin başlamış olması hâlinde işkolu değişikliğine dair bir tespit kararı verilse dahi bu kararın bir sonraki dönem için geçerli olacağı ifade edilmiştir. Nitekim madde gerekçesinde de yeni bir toplu iş sözleşmesi için yetki sürecinin başlamış olması hâlinde, yetki başvurusundan sonraki işkolu değişikliğine ilişkin Bakanlık tespiti veya mahkeme kararının, mevcut veya yapılacak toplu iş

işlemleri ile itirazlarının hızlı sonuçlanması ve toplu iş sözleşmesinin imzalanma sürecinin uzatılmamasıdır⁶⁵⁹. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen yetki tespitlerine, işçi ile işveren sendikaları ya da sendika üyesi olmayan işveren tarafından tebliğden itibaren altı iş günü içerisinde itiraz edilebilir (STİSK. m. 43/1). İtirazın konusu, yetkiyi oluşturan tüm şartlara yönelik olabilir⁶⁶⁰.

İşkolu tespitine yönelik gerçekleştirilecek itirazda işyerinin bulunduğu yerdeki iş mahkemeleri kesin yetkilidir⁶⁶¹.

B. İşkolu Tespitinde İşyerinin ve İşyerinde Yürütülen Asıl İşin ve Yardımcı İşin Tespiti

İşyerlerinin kapsamına dahil olduğu işkolunun doğru tespiti önemlidir⁶⁶². İşkolu tespiti toplu iş sözleşmesi ve sendikalaşmanın ilk adımını oluşturur⁶⁶³. İşkolu tespitinde asıl olan, işyeri ve işletmenin tespiti ile işyerinde yürütülen faaliyetin teknik amacı yani asıl işin tespit edilmesidir⁶⁶⁴. İşyeri veya işletmede görülen yardımcı işler

sözleşmesini etkilemeyeceği ve işkolu değişikliğinin bir sonraki dönem için geçerli olacağı ifade edilmiştir. Belirtmek gerekir ki toplu iş sözleşmesi yetki tespit başvurusunun yapılması ve yetki sürecinin başlaması durumunda, bu tarihten sonra işkolu tespitine ilişkin kesinleşmiş bir mahkeme kararı dahi bir sonraki dönem için geçerli olup mevcut yetki başvurusunu etkilemeyeceğinden, bir işyerine ilişkin işkolu tespit başvurusunun hangi tarihte yapıldığının bir önemi olmaksızın bu husus yetki tespit işleminde bekletici mesele teşkil etmeyecektir. Bu anlamda yetki başvurusundan sonra verilen, işyerinin farklı işkolunda yer aldığına dair kesinleşmiş bir mahkeme kararı da, mevcut yetki uyuşmazlığını etkilemeyecektir. Bu sebeptendir ki kanun koyucu herhangi bir istisna öngörmeksizin mutlak emredici bir şekilde “İşkolu tespit talebi ve buna ilişkin açılan davalar, yetki işlemlerinde ve yetki tespit davalarında bekletici neden sayılmaz” düzenlemesini ihdas etmiştir. Açıklanan bu maddi ve hukuki olgular karşısında, işkolu tespit kararı mevcut yetki süreci bakımından geçerli olmayıp bir sonraki dönem geçerli olacağından ve dosya kapsamına göre yetki tespitinin iptalini gerektirecek başkaca bir sebep de bulunmadığından davanın reddine karar verilmelidir. Belirtilen sebeplerle, 6356 sayılı Kanun'un 43. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca hükmün bozulmak suretiyle ortadan kaldırılması ve aşağıdaki gibi karar verilmesi gerekmiştir.” **Y9HD.**, 06.01.2025, 14203/21.

⁶⁵⁹ **Sümer**, s. 870, 871.

⁶⁶⁰ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 420.

⁶⁶¹ **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 55.

⁶⁶² **Sur**, s. 87; **Narmanlıoğlu**, Toplu İş Hukuku, s. 82; **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 99; **Çelik**, s. 3; **Baycık**, s. 225; İşkollarının tespitinde asıl olan belirleyici olan işyeridir. İşletmesel toplu iş sözleşmesi imzalanacak olsa dahi işletmenin belirlenebilmesi için işyerlerinin ayrı ayrı işkollarının tespiti gerekir. **Erdoğan**, s. 2; **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 100. “Bir gerçek ya da tüzel kişiye ait aynı işkolunda faaliyet gösteren işyerlerinde toplu iş sözleşmesi ancak işletmesel düzeyde akdedilebilir. İşletmelerin girdiği işkollarının tespiti de işletmeleri oluşturan işyerlerinin kapsamına dahil olduğu işkollarının tespit edilmesine bağlıdır.” **Y22HD.**, 25.01.2016, 25132/1781.

⁶⁶³ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 46; **Çelik**, s. 3.

⁶⁶⁴ **Erdoğan**, s. 3; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 46, 47; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 470; **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 47; **Sur**, s. 90 - 93.

de asıl işin tabi olduğu işkolundandır (STİSK. m. 4/2)⁶⁶⁵. Örneğin, gıda işkoluna giren bir işyerinde güvenlik, şoför ya da aşçı olarak çalışan kişiler yardımcı işlerde çalışsalar dahi asıl iş olan gıda hizmetine bağlı olduklarından her biri “gıda” işkolundaki sendikaya üye olabilirler⁶⁶⁶.

Sendikal örgütlenmede esas alınan birim işyeridir⁶⁶⁷. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun m. 2/3 hükmünde işçi, işveren ve işyeri kavramları bakımından İş Kanunu’na atıf yapılır⁶⁶⁸. Söz konusu Kanun’a göre işyeri; asıl işyeri, işyerine bağlı yerler, eklentiler ve araçlardan oluşan organizasyonel bir bütündür. Bu nedenle birden fazla fiziki birimin hukuken tek bir işyeri mi yoksa birden fazla işyeri mi olduğu hususu, mahkemelerce çözülmesi gereken en önemli sorunlardan biridir. Fiziki birimlerin hukuken tek bir işyeri olduğunun kabulü halinde işyerindeki asıl iş tespit edilip tek bir işkolu belirlemesinin yapılması gerekirken; ayrı işyerlerinin varlığı halinde her bir işyeri için asıl iş belirlemesi yapılmalı ve işkolu tespitinde bulunulmalıdır⁶⁶⁹.

İşyerine bağlı yer kavramının belirlenmesi ve tespiti her durumda kolay değildir. Bu nedenle bir birimin işyerine bağlı yer mi yoksa bağımsız bir işyeri mi olduğu hususu sendikal örgütlenme ve imzalanacak toplu iş sözleşmesinin türünün belirlenebilmesi bakımından önemlidir⁶⁷⁰. Aynı işverenin aynı işkolunda birden fazla işyeri mevcutsa işletme toplu iş sözleşmesi imzalanması zorunludur⁶⁷¹. Bu sebeple işyerine bağlı yer olduğu düşünülen birimlerin bağımsız bir niteliğe sahip olup olmadığının tespiti gerekir. Ancak son dönemlerde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından bağlı birim değerlendirilmesi yapılmayıp değerlendirme mahkemelere bırakılmaktadır⁶⁷². Mahkemeler tarafından da genellikle NACE koduna (*Nomenclature generale des*

⁶⁶⁵ Uşan, s. 233; Erdoğan, s. 1; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 83; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 470, 471.

⁶⁶⁶ Uşan, s. 234; Erdoğan, s. 3.

⁶⁶⁷ Özel, s. 81; Çelik, s. 103; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 471.

⁶⁶⁸ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 99; Çelik, s. 107.

⁶⁶⁹ “...6356 sayılı Kanunla bir birimin bağlı yer veya bağımsız bir işyeri olarak nitelendirilmesi daha da önem kazanmıştır. Bir birim bağımsız bir işyeri olarak nitelendirildiğinde işkolu bu birim içerisinde yürütülen asıl işe göre belirlenirken, aynı birim bağlı yer olarak nitelendirildiğinde asıl işyerinde örgütlenmiş bir sendikanın faaliyet alanına ve toplu iş sözleşmesinin kapsamına dahil olacaktır.”. Y9HD., 02.02.2016, 1338/2358.

⁶⁷⁰ Sümer, s. 874.

⁶⁷¹ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 386; Özel, s. 97. İşletme ve işyeri ayrımı hakkında detaylı bilgi için bkz. Süzek/ Başterzi, s. 205.

⁶⁷² Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 46.

Activites Economiques dans les Communautés Europeennes) göre işyerlerinin bağımsız nitelikte olup olmadığı değerlendirilmektedir⁶⁷³. Öğretide, mahkemeler tarafından NACE kodu esas alınarak işkolu tespitinin gerçekleştirilmesi eleştirilmektedir⁶⁷⁴. Bu kodların farklı olması işyerlerinin birbirinden bağımsız olduğunu göstermez⁶⁷⁵. Yargıtay, işkolunun işyerinde gerçekleştirilecek detaylı bir incelemenin akabinde tespit edilmesi gerektiğine hükmetmiştir⁶⁷⁶.

Bir fiziki birimin işyerine bağlı yer olarak nitelendirilebilmesi için birimler arasında hukuki, teknik amaç ve yönetsel bağlılık bulunmalıdır⁶⁷⁷. Hukuki bağlılık, fiziki birimlerin aynı işverene ait olmasıyken, teknik amaç ise aynı organizasyon içerisinde yerine getirilen faaliyetlerin benzer amaca sahip olması ve birbirlerini tamamlamasıdır⁶⁷⁸. Teknik amacı sağlamaya yönelik baskın işe asıl iş adı verilir⁶⁷⁹. Alt İşverenlik Yönetmeliği'nin m. 3/1,c hükmüne göre asıl iş, “*Mal veya hizmet üretiminin*

⁶⁷³ NACE kodu hakkında detaylı bilgi için bkz. **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 74 vd.

⁶⁷⁴ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 74, 84. İşkolu kodu tespiti ve NACE kodu arasındaki çeşitli farklılıkların değerlendirmesi için bkz. **Özel**, s. 60-80; **Çelik**, s. 39 vd.; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 59 vd.; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 330.

⁶⁷⁵ **Y9HD.**, 11.04.2018, 3889/8383; **Y9HD.**, 03.03.2022, 1971/2790.

⁶⁷⁶ “Bu açıklamalara göre mahkemece yetki başvuru tarihi olan 19/03/2018 tarihi itibarıyla (0077558) ve (1131450) sicil numaralı birimlere ilişkin mali ve ticari kayıtlar getirilmeli, başvuru tarihi itibarıyla söz konusu birimlerde üretilen ve satışı yapılan ürünler belirlenmeli, bu iki birimde temsil ve ilzama yetkili yöneticilerin kim olduğu ile bu birimlerin mali kayıtlarının müşterek olup olmadığı tespit edilmeli, dosya kapsamına dahil edilecek ticari ve mali kayıtlar çerçevesinde keşif mahallinde yapılan tespitler yeniden değerlendirilmeli, keşfe katılan bilirkişiler ile mali müşavir bilirkişiden teşkil edilecek heyetten müşterek şekilde düzenlenecek somut verilere dayalı ek rapor alınmalı, 19/03/2018 tarihi itibarıyla (0077558) ve (1131450) sicil numaralı birimlerin üretilen ürünlerin nihai kullanım amacı da gözetilerek tek bir işyeri niteliğinde olup olmadığı duraksamaya yer vermeyecek şekilde belirlenmeli, gerekli olması durumunda yeniden keşif icra edilmeli ve oluşacak sonuca göre karar verilmelidir.” **Y9HD.**, 20.01.2022, 12822/901.

⁶⁷⁷ **Süzek/ Başterzi**, s. 202; **Sur**, s. 92; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 48; **Çelik**, s. 109; **Özel**, s. 24; **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 51; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 47. “4857 sayılı Yasanın 2.maddesinin gerekçesinde işyeri tanımı teknik bir amaca, diğer bir deyişle mal ve hizmet üretimine yönelik ve değişik unsurlardan meydana gelen bir birim olduğu belirtilmiştir. İşyerinin sınırlarının saptanmasında “işyerine bağlı yerler” ile “eklentiler” ve “araçların” bir birim kapsamında oldukları belirtildikten sonra özellikle bir işyerinin mal ve hizmet üretimi için ayrı bir alanı da kullanması halinde bunların tek işyerimi yoksa bir birinden bağımsız işyerleri mi sayılacağı konusunda “amaçta birlik”, aynı teknik amaca bağlı olarak üretimde bulunma, nitelik yönünden bağlılık ile “yönetimde birlik”, aynı yönetim altında örgütlenmiş olma koşullarının aranacağı düzenlenmiştir.” **Y9HD.**, 28.09.2018, 6624/16946. Baycık’a göre işyerine bağlı yerlerde iş sözleşmesi ile çalışan işçiler arasında da ortak menfaatin bulunması gerekir. **Baycık**, s. 247; **Sümer**, s. 742.

⁶⁷⁸ **Süzek/ Başterzi**, s. 202; **Baycık**, s. 246; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 48; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 48; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 328, 329.

⁶⁷⁹ **Sur**, s. 90; **Baycık**, s. 240; **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 100; **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 47; **Narmanlioğlu**, Toplu İş Hukuku, s. 83; **Özel**, s. 105 **Çelik**, s. 138; **Tuncay/ Kutsal/ Güm-rükçüoğlu**, s. 48; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 470.

esasını oluşturan iş” ifade eder. İşyerinde birden fazla teknik amaç mevcut olsa dahi işyerindeki asıl iş tespit edilmeli ve işyeri tek bir işkolu sınıfına dahil edilmelidir⁶⁸⁰. Bu durumda işyerindeki asıl iş; işverenin yatırım payı, görevlendirdiği işçi sayısı, öz-gülediği malzeme ve araç sayısı gibi belirli ölçütlerle belirlenebilir⁶⁸¹.

İşyerinde yürütülen ve asıl iş dışında yer alan doğrudan teknik amaca yönelik olmasa dahi işi ve işçileri etkileyen ve asıl iş kadar baskın olmayan faaliyetler yardımcı iştir⁶⁸². Yardımcı işler, asıl işin yerine getirilmesi için zorunlu değildir⁶⁸³. Bu tür işler, asıl işin girdiği işkoluna dahildir⁶⁸⁴. Asıl iş -yardımcı iş değerlendirmesi de ancak aynı işyerleri için geçerlidir⁶⁸⁵. Bağımsız birimlerde meydana getirilen faaliyetler arasında asıl iş - yardımcı iş ayrımı yapılamaz⁶⁸⁶. İki fiziki birimden birinde asıl iş görülürken, diğerinde yardımcı işin görülmesi halinde hukuken tek bir işyerinden bahsedilir⁶⁸⁷.

İşyeri tespiti bakımından birimler arasında hukuki bağıllığın bulunması yeterli olmayıp; yönetsel ve işin niteliği yönünden de bağıllığın bulunması gerekir⁶⁸⁸. Bu nedenle, farklı tüzel kişiliklere ait olan işyerleri arasında kural olarak asıl işyeri - bağlı

⁶⁸⁰ Sümer, s. 740; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 48; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 83; Çelik, s. 143 vd.; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 50; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 49; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 470.

⁶⁸¹ Baycık, s. 240; Sümer, s. 742; Erdoğan, s. 3; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 47; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 88; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 50; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 49; Sur, s. 90. “İşyeri kavramının unsurları da nazara alındığında, teknik amaç doğrultusunda yapılan işin niteliğine göre işkolunun belirlenmesi gerektiği ifade edilebilir. Bununla birlikte, aynı işyerinde farklı nitelikte mal veya hizmet üretimlerinin söz konusu olması durumunda, birden fazla teknik amaç mevcut olabilir. Bu ihtimalde, işyerinde yürütülen faaliyet kapsamındaki ağırlıklı işin niteliğine göre işkolunun tespit edilmesi gerekmektedir.” Y9HD., 15.02.2023, 2277/2366.

⁶⁸² Sümer, s. 742; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 100; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 47; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 83. “Asıl iş dışındaki tüm işler yardımcı işlerdir.” Bkz. Özel, s. 106; Çelik, s. 138.

⁶⁸³ Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 45; Sur, s. 91.

⁶⁸⁴ Sümer, s. 741; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 100; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 47; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 52; Sur, s. 91; Gerek, İşkolu Tespiti, s. 77; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 471

⁶⁸⁵ Gerek, İşkolu Tespiti, s. 77.

⁶⁸⁶ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 50; Özel, s. 100; Çelik, s. 129, 130; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 52; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 50; Gerek, İşkolu Tespiti, s. 77.

⁶⁸⁷ “Örneğin otomobil yedek parçası üreten bir şirketin fabrikası organize sanayi bölgesinde, şirketin yönetim birimleri ise şehir merkezinde ise aynı şirkete bağlı iki ayrı işyerinden söz edilemez.” Sümer, s. 874.

⁶⁸⁸ Süzek/ Başterzi, s. 203; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 48; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 47, 48.

işyeri ilişkisi kurulmaz⁶⁸⁹. Coğrafi mesafe, tek başına işyerinin bağlı yer olmasını engellemez. Ancak coğrafi mesafenin yerine getirilecek hizmetin aynı yönetsel çatı altında yürütümünü engelleyecek nitelikte olmaması gerekir⁶⁹⁰. Genel müdürlük, bölge müdürlüğü⁶⁹¹, irtibat büroları⁶⁹², depolar gibi fiziki birimler, asıl işe bağlı işyerleridir⁶⁹³. Yargıtay birden fazla fiziki işyerinin, tek bir işyeri sayılmasını işkolu değişikliği olarak kabul etmiş ve bu değişikliğin bir sonraki dönem geçerli olacağına hükmetmiştir⁶⁹⁴. Öğretide ise Yargıtay'ın bu kararı eleştirilmektedir⁶⁹⁵.

Yargıtay, satış ofislerinin asıl işyerinde üretilen mal ve hizmete özgülenmesi şartıyla işyerine bağlı yer olduğuna karar vermiştir. Kararda, *“Yargılama safhasında alınan 13.12.2020 tarihli bilirkişi raporunun sonuç kısmında aynen "Davacı tarafın '...'daki işyerinin tamamen Silivri'de (keşif tarihinde Çerkezköy'de) yer alan fabrikanın satış işlemlerine özgülenmediği, fabrikaya bağımlı halde çalışan bir işyeri olmadığı' yönündeki iddiaları dikkate alındığında, satış ofisinde başka kişilere ait satış işlemlerinin de yapılp yapılmadığı, netice olarak satış ofisindeki işlemlerin davalı firmaya özgülenip özgülenmediği hususunun irdelenmesi bakımından keşif sırasında bir kısım belgelerin temini talep edilmiş ve ara karar oluşturulmuş ise de, davalı vekilince (Süreç Tanıtım Formu, Organizasyon Şeması, Görev Tanımı yanında) sadece genel bilgi içeren Kurumlar Vergisi Beyannamesi ibraz edilmiş, ticari sır olduğu gerekçesiyle diğer belgeler sunulmamış, ancak yerinde inceleme yetkisi verilerek işyeri kayıtları üzerinde inceleme yapılabileceği belirtilmiştir. Satış ofisindeki satış işlemlerinin sadece davalı firmaya özgülenip özgülenmediği yönünden sunulacak belgelerin (sunulacak*

⁶⁸⁹ **Süzek/ Baştırzi**, s. 202; **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 53; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 48; Aksi yönde Yargıtay kararları da mevcuttur. Bkz. **Y9HD**, 10.06.2020, 1353/5238.

⁶⁹⁰ **Süzek/ Baştırzi**, s. 203; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 49. “Aynı işverene ait iki üretim birimi aynı teknik amacı elde etmek için örgütlenmişse yahut bu yerlerde aynı teknik amacın farklı üretim amaçları gerçekleştiriyorsa amaçta birlik sağlanmıştır. Farklı üretim birimlerinin tek bir işyeri sayılması için aynı arazi sınırları içinde bulunmaları gerekmemektedir. Fakat birimler arasındaki uzaklık işlerin tek elden yürütümünü engelleyecek boyutta olmamalı çünkü farklı birimler arasında amaçta birlik bulunsadahi yönetimde birliğin sağlanmasının zorunluluğu tartışmasıdır.”. **Y9HD**., 10.06.2020, 1353/5238; **Y22HD**., 14.01.2020, 8634/262; **Y9HD**., 09.10.2019, 5513/17632.

⁶⁹¹ **Y9HD**., 04.10.2005, 28808/32377.

⁶⁹² **Y9HD**., 25.02.1999, 3231/3568.

⁶⁹³ **Sur**, s. 91; **Çelik**, s. 131; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 47, 48. Ancak işyerinde üretilen ürünlerin satışının yapıldığı fiziki birimlerin işyerine bağlı yer olarak kabul edilmesi “işyerine bağlı yer” kavramlarının hukuka uygun olmayan şekilde genişletilmesi anlamına gelmektedir. Bkz. **Sümer**, s. 875; **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 50; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 50.

⁶⁹⁴ **Y9HD**., 26.11.2020, 7861/17017.

⁶⁹⁵ **Sümer**, s. 876.

makamın mahkeme olduğu da dikkate alındığında) ticari sır niteliğinde olup olmadığı Sayın Mahkemenin takdirinde ve yetkisinde olan konudur. Ancak bu yönden denetimin yapılabilmesi için (heyetimizde bulunmaması nedeniyle bir mali müşavire) görevlendirme yapılarak yerinde inceleme yaptırılıp yaptırılmayacağı, Sayın Mahkemenin yetkisinde olan hususlardandır." denilmiştir. Dolayısıyla bu raporun uyuşmazlığın esasını aydınlatacak yeterlilikte olmadığı açıktır.”⁶⁹⁶ şeklindeki ifade ile bu husus belirtilmiştir. Öğretide bizim de katıldığımız görüşe göre, Yargıtay tarafından satış ofislerinin işyerine bağlı yer sayılması isabetli değildir⁶⁹⁷. Üretim ile satış işi arasında teknik bir bağılıktan söz edilemez çünkü işyerine bağlı yerler, teknik amacın gerçekleştirilmesi için asıl işe göre ikincil nitelikte ve asıl işin yerine getirilmesini kolaylaştırıcı mahiyetindeki işlerdir. Satış işi ise, üretim işinin tamamlayıcısı değil; devamı niteliğindeki bir sonraki aşamadır⁶⁹⁸. Bu nedenle satış ofislerinin ayrı bir işyeri olarak kabulü ve işkolu tespitinin ayrı olarak değerlendirilmesi gerekir.

C. İşkolu Tespit Talebi ya da İtirazının Bekletici Mesele Sayılamaması

Toplu iş sözleşmesinin imzalanabilmesi için başlatılmış olan yetki sürecinden sonra gerçekleşecek olan işkolu değişikliği talepleri, STİSK. m. 5/2 hükmü gereği ancak bir sonraki toplu iş sözleşmesi döneminde geçerli olur⁶⁹⁹. Yetki tespit başvurusundan sonra kesinleşmiş bir mahkeme kararı dahi sonraki dönem açısından geçerlidir⁷⁰⁰. Yetki işlemleri başladıktan sonra gerçekleştirilen işkolu tespit talepleri, yetki davalarında ya da sürecinde bekletici mesele sayılmaz⁷⁰¹. Bu düzenlemenin getirilme nedeni,

⁶⁹⁶ **Y9HD.**, 15.02.2023, 2277/2366.

⁶⁹⁷ **Sümer**, s. 875.

⁶⁹⁸ **Sümer**, s. 875.

⁶⁹⁹ **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 104; İşkolu tespit talebinin ne zaman gerçekleştirildiği fark etmeksizin mahkemeler tarafından bekletici mesele sayılmaması gerektiği yönündeki Yargıtay kararları eleştirisi için bkz. **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 68, 69; **Çelik**, s. 204; **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 58, 59; **Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan**, s. 472, 473.

⁷⁰⁰ “İlgili Hukuk kısmında belirtilen Dairemiz emsal kararında ayrıntıları açıklandığı üzere, toplu iş sözleşmesi yetki tespit başvurusunun yapılması ve yetki sürecinin başlaması durumunda, bu tarihten sonra işkolu tespitine ilişkin kesinleşmiş bir mahkeme kararı dahi bir sonraki dönem için geçerli olup mevcut yetki başvurusunu etkilemeyeceğinden, bir işyerine ilişkin işkolu tespit başvurusunun hangi tarihte yapıldığının bir önemi olmaksızın bu husus yetki tespit işleminde bekletici mesele teşkil etmeyecektir. Bu itibarla yetki tespitine konu işyeri bakımından kesinleşen işkolu tespit kararı da, bir sonraki yetki tespit döneminde geçerli olacaktır.” **Y9HD.**, 19.09.2024, 9655/12069.

⁷⁰¹ 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi m. 5 hükmünde yer alan “bekletici neden” ibaresi, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu m.165’te düzenlenen “bekletici sorun” kavramını karşılar. **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 60.

yetki sürecinin yavaşlatılmasının önlenmesi ve kötü niyetli uygulamalarının engellenmek istenmesidir⁷⁰². Öğretide, STİSK. m. 5/2 hükmünün, kanun koyucunun kötüye kullanımları engellemek adına çaresizce aldığı bir önlem olduğu da ileri sürülür⁷⁰³.

İşkolu değişiklikleri yürürlükteki toplu iş sözleşmelerini etkilemez (STİSK. m. 5/3). Bu hüküm işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinin devamını sağlamaya yönelik olsa da işçilerin toplu iş sözleşmesinden yararlanıp yararlanamayacaklarını düzenlememesi bakımından eksik bir hükümdür.

Akyiğit'e göre işkolu değişen işyerlerinde işçilerin sendika üyelikleri düşebilir ve yeni işkolundaki sendikaya üye olabilir⁷⁰⁴. Bu nedenle işkolu itirazlarının mahkemeler tarafından bekletici neden sayılmaması gerekir⁷⁰⁵.

Ekmekçi/Yiğit'e göre ise STİSK. m. 5/2 hükmü Anayasa'ya aykırı bir hükümdür⁷⁰⁶. Çünkü yetki sürecinin uzatılmamasını sağlamak adına sendikanın bir dönem dahi olsa yetkisiz bir işkolunda faaliyette bulunması kabul edilemez⁷⁰⁷. Olması gereken hukuk açısından Kanunun mevcut hali değiştirilmelidir. Mahkemeler tarafından işkolu itirazlarının ciddi ve yetki sürecini ya da davasını etkileyecek boyutta olup olmadığı değerlendirilmeli ve gerekirse işkolu itirazı bekletici neden yapılmalıdır. Ayrıca hükümde yer alan “*işkolu değişikliği tespiti*” kavramından çıkarılacak sonuca göre, daha öncesinde işkolu tespiti yapılmadan yetki sürecinin başlatılması halinde işkolu tespiti bekletici neden yapılmalıdır. Bu hüküm sadece daha önce belirli bir işkoluna sahip olan işyerinin işkolu değişikliği halini düzenler. Biz de bu görüşü paylaşmaktayız.

İşkolu tespitine yönelik uyuşmazlıklarda ileri sürülen işletme niteliğine ilişkin itirazlar bakımından ise konu tartışmalıdır. STİSK. m. 34/4 hükmüne göre işletme niteliğine ilişkin uyuşmazlıklar, işletme merkezinin bulunduğu yerdeki yetkili iş mahkemesinde on beş gün içerisinde sonuçlandırılır. İşletme niteliğine yönelik ileri sürülen uyuşmazlıkların ayrı maddede düzenlenmesi, STİSK. m. 5/2 ve m. 34/4 arasında bir

⁷⁰² Sümer, s. 870; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 58, 59; Sur, s. 311; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 472, 473.

⁷⁰³ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 70.

⁷⁰⁴ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 105.

⁷⁰⁵ Erdoğan, s. 4.

⁷⁰⁶ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 70, 74.

⁷⁰⁷ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 70, 74; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 58.

uygulama sorunu oluşturur⁷⁰⁸. Yargıtay tarafından 2016 yılında verilen kararda⁷⁰⁹ işletme niteliğine yönelik gerçekleştirilen işkolu itirazların bekletici neden olduğu kabul edilirken, 2022 yılında verilen bir kararda aksi yönde hüküm kurulmuştur⁷¹⁰. Yüksek Mahkeme gerekçesinde, işkolu tespiti Bakanlık tarafından incelemenin mevcut duruma göre gerçekleştirilmesi gerektiği; fiziki birimlerin işletme niteliğinde olduğu iddiasının ancak bir sonraki dönem açısından geçerli olduğu ve bu nedenle bekletici mesele sayılmayacağı hususunda karar verilmiştir⁷¹¹.

Öğretide yer alan bir görüşe göre, bir fiziki birimin işletme niteliğini haiz olduğuna yönelik ileri sürülen itirazlar kamu düzenine ilişkin olduğundan mahkemeler tarafından bekletici neden sayılmalıdır⁷¹². Ayrıca STİSK. m. 34/4 hükmünde, STİSK’ın m. 5/2 hükmüne bir göndermede bulunulmadığından doğrudan STİSK’ın m. 5/2 hükmünün uygulanması hukuken mümkün değildir⁷¹³.

⁷⁰⁸ STİSK m.34/4 hükmü 2822 sayılı Kanun döneminde farklı düzenlenen işletme kavramı açısından getirilen bir hüküm iken işletme kavramının değiştiği 6356 sayılı Kanun döneminde de aynen korunması bu tartışmayı doğurmuştur. Bkz. **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 390, 391.

⁷⁰⁹ **Y7HD.**, 26.04.2016, 9586/9227. Benzer yönde kararlar için bkz. **Y7HD.**, 31.12.2013, 23890/24204.

⁷¹⁰ “İnceleme konusu davada, işverenin farklı işkolunda yer alan başkaca işyerlerinin de yetki tespiti nazara alınması gerektiği iddiası, esas itibarıyla itiraz konusu işyerleri bakımından işkolu itirazı niteliğindedir. 6356 sayılı Kanun’un 5 inci maddesinin ikinci fıkrası gereği bu itiraz mevcut yetki uyuşmazlığında ileri sürülemez ve bu talep ancak bir sonraki dönem için geçerli olabilir. Diğer taraftan, hukuk devleti kavramı çerçevesinde hukuki belirlilik ve hukuki öngörülebilirlik ilkeleri nazara alındığında, uyuşmazlığın yetki tespiti için başvuru tarihindeki hukuki duruma göre değerlendirilmesi gerektiği de tartışmasız olup bu anlamda olmak üzere başvuru tarihi itibarıyla farklı işkollarında yer alan birim yahut işyerlerinin tek bir işyeri yahut işletme niteliğinde kabul edilmesi mümkün değildir. Nitekim işçi sendikasının Bakanlık kayıtlarına güvenerek örgütlenme faaliyetini yürüttüğü ve çoğunluk tespitine dair talepte bulunduğu gözetildiğinde, yetki tespit başvuru tarihinden sonra ileri sürülen işkolu itirazının dikkate alınması yukarıda belirtilen ilkelere aykırılık teşkil edecektir. Bu itibarla Bölge Adliye Mahkemesince bu itirazın dikkate alınmaması yerindedir.” **Y9HD.**, 30.06.2022, 5192/8515.

⁷¹¹ “İnceleme konusu davada, işverenin farklı işkolunda yer alan başkaca işyerlerinin de yetki tespiti nazara alınması gerektiği iddiası, esas itibarıyla itiraz konusu işyerleri bakımından işkolu itirazı niteliğindedir. 6356 sayılı Kanun’un 5 inci maddesinin ikinci fıkrası gereği bu itiraz mevcut yetki uyuşmazlığında ileri sürülemez ve bu talep ancak bir sonraki dönem için geçerli olabilir. Diğer taraftan, hukuk devleti kavramı çerçevesinde hukuki belirlilik ve hukuki öngörülebilirlik ilkeleri nazara alındığında, uyuşmazlığın yetki tespiti için başvuru tarihindeki hukuki duruma göre değerlendirilmesi gerektiği de tartışmasız olup bu anlamda olmak üzere başvuru tarihi itibarıyla farklı işkollarında yer alan birim yahut işyerlerinin tek bir işyeri yahut işletme niteliğinde kabul edilmesi mümkün değildir. Nitekim işçi sendikasının Bakanlık kayıtlarına güvenerek örgütlenme faaliyetini yürüttüğü ve çoğunluk tespitine dair talepte bulunduğu gözetildiğinde, yetki tespit başvuru tarihinden sonra ileri sürülen işkolu itirazının dikkate alınması yukarıda belirtilen ilkelere aykırılık teşkil edecektir. Bu itibarla Bölge Adliye Mahkemesince bu itirazın dikkate alınmaması yerindedir.” **Y9HD.**, 30.06.2022, 5192/8515

⁷¹² **Sümer**, s. 872; **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 106, 107.

⁷¹³ **Şahlanan**, Toplu İş Hukuku, s. 392.

Sümer'e göre, Kanun'un m. 5/2 hükmünde toplu iş sözleşmesinin niteliği belirtilmediği için işletme niteliğine yönelik itirazlar da bekletici neden sayılmamalıdır⁷¹⁴.

Tuncay/Kutsal/Gümrükçüoğlu'na göre ise işletme niteliğine ilişkin uyuşmazlıklar bakımından Kanun'un m. 34/4 hükmünde belirtilen mahkeme somut durumda yetki itirazını inceleyen mahkemeden farklıysa da yetki itiraz davasını inceleyen mahkemenin ön mesele olarak işletme niteliğine ilişkin uyuşmazlıkları değerlendirebilmesi ve bekletici mesele olarak kabul etmemesi gerekir⁷¹⁵.

Kanaatimizce, işletme toplu iş sözleşmesi için yetki başvurusunda bulunan sendikalar bakımından ikili bir inceleme yapılmalıdır. İşletme niteliğine yönelik itirazlar; işkolu tespitine yönelik olanlar ve diğerleri olarak sınıflandırılmalıdır. Diğer işletme toplu iş sözleşmesi yetkisine yönelik itirazlar kamu düzeni kapsamında olduklarından bekletici mesele olarak kabul edilmesi gerekir. Ancak işkolu tespitine yönelik itirazlar, STİSK. m. 5 açık hükmü gereği bekletici mesele sayılmalı ve ancak bir sonraki dönem için geçerli olmalıdır. Bu sayede işkolu değişikliklerinin bir sonraki dönem açısından geçerli olacağı düzenlemesi ile işletme niteliğine ilişkin itirazların kamu düzeninden olması hükümleri birbirleriyle uyumlu bir şekilde uygulanmış olur.

II. Belediye Şirketleri Bakımından İşkolu Tespitine İlişkin Değerlendirme

A. Genel Olarak

Asıl işveren alt işveren ilişkisinin kurulabilmesi için bağımsız nitelikte iki işverenin bulunması gerekir. Alt işveren her ne kadar yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri asıl işverenin işyerinde yerine getirse de, alt işverenin çalıştığı fiziki birim kendisi açısından ayrı bir işyeri niteliğindedir⁷¹⁶. Alt işveren işçileri, alt işverenin

⁷¹⁴ Sümer, s. 872; Özel, s. 152. Aksi yöndeki görüş için bkz. Erdoğan, s. 4.

⁷¹⁵ Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 291, 292; Sur, s. 316.

⁷¹⁶ Pehlivan, s. 313. Sümer'e göre de alt işverenin alt işveren sıfatı ile mal veya hizmet üretimini gerçekleştirdiği yeri ayrı bir işyeri olarak Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü'ne bildirmesi yükümlülüğü bunun bir ispatıdır. Sümer, s. 64.; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 101; Özel, s. 107; Çelik, s. 155; Gerek, İşkolu Tespiti, s. 77. Alt işveren işyerlerinin asıl işverenin işyerine bağlı yerler olarak kabulü mümkün değilken tamamen bağımsız işyerleri olduğu da söylenememelidir. Alt işveren işyerinin asıl işveren işyerinin fer'i nitelikte farklı bir işyeri olduğu kabul edilmelidir. Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 330; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 61; Sur, s. 93.

işkolundaki bir sendikaya üye olabilir⁷¹⁷. Bu işçilerin üye olabilecekleri sendikanın tespitinde asıl işveren tarafından yürütülen faaliyetin bir etkisi söz konusu değildir⁷¹⁸.

Alt işveren tarafından yardımcı işlerin yerine getirilmesi durumunda da yardımcı iş, alt işveren işçileri bakımından asıl iş niteliğindedir⁷¹⁹. Başka bir deyişle, alt işveren tarafından yerine getirilen iş ile asıl işveren tarafından yerine getirilen iş arasında asıl iş- yardımcı iş ilişkisi kurulamaz⁷²⁰. Yargıtay da bu görüştedir⁷²¹. Bu durum işçiler arasında sendikalaşmanın gelişmesi önündeki bir engeldir. Genel olarak kamu kurumları ve özellikle belediyeler işyerlerinde sendikacılığın gelişmesini ve güçlenmesini istemediklerinden asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurarak işçi sayısını azaltma ve işyerlerinde yetkili sendika oluşumunu engelleme gayretindedir. Nitekim belediye ve belediye şirketleri tarafından işçiler arasında sendikalaşmanın önüne geçilebilmek amacıyla hizmet alım sözleşmeleri imzalanabilir.

Öğretide yer alan aksi yöndeki bir görüşe göre, alt işverenin yükümlülüklerini yerine getirdiği işyeri, onlar açısından farklı bir işyeri olsa dahi bağımsız bir nitelikte

⁷¹⁷ Pehlivan, s. 312; Baycık, s. 243; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 61; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 53; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 49; Gerek, İşkolu Tespiti, s. 77; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 471.

⁷¹⁸ Pehlivan, s. 312, 313; Baycık, s. 243; Sümer, s. 749; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 61; Özel, s. 118; Çelik, s. 157; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 53; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 49; Gerek, İşkolu Tespiti, s. 77; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 471; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 330; Sur, s. 93.

⁷¹⁹ Sümer, s. 749; Şahlanan, Toplu İş Hukuku, s. 53; Çelik, s. 157; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 471. Y9HD., 27.05.2024, 7428/9119.

⁷²⁰ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 55.

⁷²¹ “İşkolu tespit davalarında, her işverenin işyerinin bağımsız işyeri olarak kabul edilip o işyerinde yapılan işlerin niteliği itibarıyla işkolu tespiti gerekir. Alt işverenin işkolu tespiti asıl işverenin yaptığı işe göre belirlenmez. Alt işverenin işkolu tespitinin, asıl işverenden ayrı olarak yapılması gerektiği gibi alt işverene ait işyerinde yapılan işlerin, asıl işverene ait işyerinde yapılan işlere yardımcı iş olarak değerlendirilmesi de doğru olmaz. 6356 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen, bir işyerinde yürütülen asıl işe yardımcı işlerin de asıl işin dâhil olduğu işkolundan sayılacağı kuralı, bir işyeri sınırları ve organizasyonu içerisinde yürütülen işler için önem taşır. Yoksa birbirinden ayrı işyerlerinde farklı işkoluna giren işler yapılıyorsa asıl iş yardımcı iş kavramı geçerli olmaz. Alt işveren işçileri ise alt işverene ait bağımsız işyeri çalışanları olduklarından, bağlı bulundukları işkolunun, asıl işverenden ayrı olarak belirlenmesi gerekir. Nitekim 6356 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin gerekçesinde “Bir işyerinde yürütülen yardımcı işin alt işveren tarafından üstlenilmesi halinde, bu iş artık asıl işveren yönünden yardımcı iş olarak kabul edilemez. Bu işler alt işveren bakımından asıl iş kabul edilir ve işkolu buna göre belirlenir.” şeklinde anılan durum açık olarak belirtilmiştir.”. Y9HD., 07.10.2024, 12161/13124.

değildir⁷²². Bu nedenle alt işveren işçilerinin asıl işverenin girdiği işkolundaki sendikaya üye olabilmeleri hukuken mümkündür⁷²³.

Kanaatimizce, alt işverenin işyeri ayrı bir niteliğe sahip olduğundan, alt işveren tarafından gerçekleştirilen işlerin yardımcı iş ya da teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren asıl işin bir bölümü olup olmadığı fark etmeksizin işkolu tespiti ayrı gerçekleştirilmesi gerekir.

B. Belediye Şirketleri Bakımından İşkolu Tespitine İlişkin Öğreti Görüşleri ve Yargıtay Kararları

İşkolları Yönetmeliği'ne⁷²⁴ 15.03.2023 tarihinde eklenen ibareye göre, belediye şirketlerinin başka herhangi bir işkoluna tabi olması durumunda, “*genel işler*” işkoluna dahil olmayacağı belirtilmiştir⁷²⁵. Yönetmeliğe göre, belediye şirketlerinin “*genel işler*” işkolunda olması kur al iken, diğer işkollarında bulunması istisnadır.

Belediye ile hizmet alım sözleşmesi imzalayan belediye şirketi ayrı bir özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olup, aralarındaki ilişki asıl işveren - alt işveren ilişkisidir. Bu ilişkide alt işverenin yerine getirdiği faaliyetler, yardımcı iş niteliğindeki faaliyetler olsa bile kendileri açısından asıl iş niteliğinde olduğundan işkolu tespiti ayrı bir şekilde yapılmalıdır⁷²⁶. Ancak kamu kurumlarında kurulan asıl işveren - alt işveren ilişkisinin; muvazaalı veya işçi temini niteliğinde düzenlenip düzenlenmediğinin de ayrıca tespit edilmesi gerekir⁷²⁷. Bu hallerde alt işveren işçileri baştan itibaren asıl işverenin işçisi sayılacağından işkolu tespiti de asıl işverene göre yapılır. Yargıtay'ın son dönem

⁷²² Başbuğ'a göre alt işveren, asıl işveren karşısında fer'i niteliğe haizdir. “Fer'i nitelik, asıldan bağımsız olarak varlığı söz konusu edilemeyen bir ilişki kurmaktadır. Öyle ki fer'i olanın asıl olandan bağımsız varlığı söz konusu değildir. Öyle ki fer'i olanın asıl olandan bağımsız varlığı söz konusu değildir. Fer'i olanın kaderi asıl olanın varlığına bağlıdır.” **Başbuğ**, Aydın, Toplu İş Sözleşmesi Yapma Yetkisindeki Temel Sorunlar ve Sendikal Haklara Olumsuz Etkisi, İş ve Hayat Dergisi 2, C. 2, S. 4, 2016, s. 71, 72.

⁷²³ **Başbuğ**, Toplu İş Sözleşmesi, s. 71.

⁷²⁴ RG., 19.12.2012, 28502.

⁷²⁵ **Sümer**, s. 752.

⁷²⁶ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 50; **Özel**, s. 100; “Bir işyerinde yürütülen yardımcı iş eğer alt işveren aracılığıyla gördürülüyorsa bu durumda da alt işverenin gördüğü iş ile asıl işverenin gördüğü iş arasında asıl iş yardımcı iş ilişkisi kurulmayacaktır. Zira bu durumda artık alt işverenin işyeri bağımsız işyeri niteliğinde olacağından alt işverenin işyeri için ayrı bir işkolu değerlendirilmesi yapılacaktır.” **Çelik**, s. 128.

⁷²⁷ **Gerek**, İşkolu Tespiti, s. 80 vd.

kararlarına göre her işçi temini niteliğindeki hukuki ilişki, asıl işveren - alt işveren ilişkisini geçersiz hale getirmez⁷²⁸.

Öğretide, belediye şirketlerinin yönetiminde belediyenin söz sahibi olması ya da sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olması, belediye şirketlerinin belediyenin bağlı kuruluşu olduğunu göstermediği savunulur⁷²⁹. Belediye şirketlerinin her biri birbirinden ve belediyeden ayrı bir özel hukuk tüzel kişisidir. Bu nedenle belediye şirketlerinin her biri açısından ayrı ayrı işkolu tespiti yapılmalıdır⁷³⁰. Belediye şirketi tarafından Belediye Kanunu m. 14 ve 67 hükümlerinde sayılan işlerin yerine getirilmesi, belediye şirketlerinin “*genel işler*” işkoluna tabi olduğu sonucunu doğurmaz. Örneğin, ulaşım alanında faaliyette bulunan belediye şirketi, “*taşımacılık*” işkoluna dahil edilmeliyken, ekmek üretimi için kurulan belediye şirketi “*gıda*” işkoluna dahil edilmelidir⁷³¹. Aksi görüşe göre ise, belediye tarafından bizzat yerine getirilseydi “*genel işler*” işkoluna tabi olacak bir hizmetin, belediye şirketi tarafın yerine getirilmesi durumunda ayrı bir işkoluna tabi olacağı düşüncesi hakkaniyetli değildir⁷³². Bu nedenle belediye şirketleri tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinin “*genel işler*” işkoluna tabi olması gerekir⁷³³.

Yargıtay tarafından 2018 yılında verilen ilk kararlarda, belediye şirketlerinin her biri ayrı olarak değerlendirilip, şirketlerin faaliyetlerine göre işkolu tespitinin gerçekleştirilmesi gerektiğine hükmedilmiştir. Karar, “*Davalı şirket ayrı bir tüzelkişi olup, işyeri tüzelkişi olan şirkete aittir. Şirket ortağının Belediye olması işyerinin Belediye’ye ait olduğu anlamına gelmemektedir. Şirketin ana sözleşmesinde de şirketin lokanta faaliyetinde bulunabileceği yer almaktadır. İşyerinde yapılan asıl iş de lokanta işidir. Lokanta faaliyeti tespit tarihinde yürürlükte olan İşkolları Tüzüğü’nün 25 sıra numaralı “Konaklama Ve Eğlence Yerleri” işkolunda sayılmıştır. Tespit tarihinden*

⁷²⁸ “Diğer yandan 11.09.2014 tarihli ve 29116 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun ile 4734 sayılı Kanun’un 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ve 4735 sayılı Kanun’un 8 inci maddesinde yapılan değişikliklerle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmelerinin yapılabilmesine imkân tanınmıştır. Bu nedenle düzenlemenin yürürlüğe girdiği 11.09.2014 tarihinden sonra asıl işveren alt işveren ilişkisinin, sırf işçi teminine dayalı olduğu gerekçesiyle geçersiz olduğunun kabulü mümkün değildir.” **Y9HD.**, 21.11.2024, 10110/14989.

⁷²⁹ **Sümer**, s. 752.

⁷³⁰ **Sümer**, s. 752.

⁷³¹ **Sümer**, s. 752.

⁷³² **Erdoğan**, s. 5, 6.

⁷³³ **Erdoğan**, s. 5, 6.

sonra yürürlüğe giren İşkolları Yönetmeliği'nde de lokanta faaliyeti 18 sıra numaralı "Konaklama Ve Eğlence İşleri" işkolunda yer almaktadır. Buna göre Bakanlığın tespiti yerinde olup davanın reddine karar verilmesi gerekirken yazılı şekilde karar verilmesi hatalıdır.⁷³⁴" şeklindedir.

Yargıtay tarafından 2022 yılında verilen kararda ise ilk görüşten uzaklaşmıştır. Kararda, "Dairemiz içtihadına göre belediyelerin görev, sorumluluk ve imtiyazları kapsamında yer alan faaliyetlerin yürütülmesi ve yapılan işin niteliğine ilişkin ayrıksı bir düzenleme bulunmaması durumunda, gerek doğrudan belediyeye ait işyerleri gerekse belediye şirketlerine ait işyerlerinin kural olarak genel işler işkolunda yer aldığı kabul edilmektedir."⁷³⁵ şeklinde içtihat geliştirmiştir⁷³⁶.

Yargıtay'ın 2024 yılında verdiği bir kararda, belediyenin güvenlik hizmetini yerine getiren belediye şirketi bakımından ayrı bir işkolu tespitine gerek olmadığı, "genel işler" işkolunda faaliyette bulunulduğuna hükmedilmiştir. Kararda, "Bölge Adliye Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; dosya içeriğindeki bilgi ve belgeler ile bilirkişi raporunun birlikte değerlendirilmesinden davalı Belediye Şirketine ait 1337280.006 SGK sicil numaralı işyerinde, Kahramankazan Belediyesine ait bina ve eklentilerinin güvenlik hizmetlerinin yerine getirildiği, Belediye dışında bir işyerine hizmet verilmediği, uyuşmazlık konusu işyerinde yürütülen faaliyetlerin niteliği itibarıyla asıl işe yardımcı iş olarak değerlendirilmesi gerektiği, 6356 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi uyarınca, bir işyerinde yürütülen asıl işe yardımcı işler de asıl işin yer aldığı işkolunda sayılacağından davalı Belediye Şirketine ait dava konusu işyerinin de asıl işin dâhil olduğu ve genel işler işkolunda yer aldığı gerekçesi ile istinaf başvurusunun esastan reddine karar verilmiştir."⁷³⁷ şeklinde hüküm kurulmuştur.

⁷³⁴ **Y9HD.**, 01.03.2018, 1965/4641.

⁷³⁵ **Y9HD.**, 13.10.2022, 12975/12276.

⁷³⁶ **Y9HD.**, 20.05.2024, 7030/8716; Benzer yönde karar için bkz. **Y9HD.**, 12.01.2023, 17627/344; **Y9HD.**, 25.11.2021, 10664/15851; "Dosya kapsamında mevcut deliller ve iş müfettişi raporundaki tespitlere göre, dava konusu işyerinde sadece özel güvenlik görevlilerin çalıştığı, bununla birlikte özel güvenlik görevlilerin sadece Konyaaltı Belediyesine ait bina ve tesislerin güvenlik hizmetlerini yerine getirdikleri, Konyaaltı Belediyesi dışında başkaca bir işyerine hizmet verilmediği anlaşılmaktadır. Bu tespitlere göre tespit konusu işyerinde yürütülen faaliyetlerin niteliği itibarıyla asıl işe yardımcı iş olarak değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. 6356 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin ikinci fıkrasında "Bir işyerinde yürütülen asıl işe yardımcı işler de, asıl işin girdiği işkolundan sayılır" düzenlemesi yer almaktadır. İşkolları Yönetmeliği'nin 3 üncü maddesi de aynı doğrultudadır. Bu itibarla Bölge Adliye Mahkemesince; açıklanan gerekçe ile davanın kabulüne karar verilmesinde isabetsizlik olmadığına belirtilmesi yerine yazılı gerekçe ile istinaf başvurusunun esastan reddine karar verilmiş olması bozmayı gerektirir." **Y9HD.**, 18.04.2024, 5855/7090.

⁷³⁷ **Y9HD.**, 09.09.2024, 9135/10967.

Kanaatimizce karar isabetsizdir. Yargıtay, alt işveren konumunda bulunan ve güvenlik hizmeti sunan belediye şirketinin yardımcı iş niteliğinde bir hizmet sunduğunu belirterek ayrı bir işkolu tespitine gerek duymamıştır. Ancak alt işveren tarafından hizmetin yerine getirildiği fiziki birim her ne kadar asıl işverenin hakimiyetinde olsa bile ayrı birer işyeri niteliğindedir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda da temel olan işyeridir. Bu nedenle yardımcı işlerde faaliyette bulunsan bile alt işverenlerin işkolu tespiti ayrı gerçekleştirilmelidir.

Yargıtay tarafından 2025 yılında kurulan içtihadta, belediye şirketlerinin işkolunun tespit edilebilmesi için belediye şirketi tarafından yerine getirilen hizmetin belediyelerin görev, sorumluluk ve imtiyazları kapsamında yer alıp almadığının incelenmesi gerekir⁷³⁸. Bu tür hizmetleri yerine getiren belediye şirketlerinin “genel işler” işkoluna dahil edilmesi gerekir⁷³⁹. Yargıtay hüküm içerisinde bu durumu, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesi ile 5393 sayılı Kanun’un 14. maddesinde belirtilen faaliyetlerin, belediyeler tarafından yerine getirilmesi bakımından bir görev ve sorumluluk olarak öngörülmesi sebebiyle belediye hizmetleri kapsamında değerlendirilmesi gerektiği tartışmasızdır. Bununla birlikte 5393 sayılı Kanun’un 15. maddesinde belirtilen faaliyetlerin yetki ve imtiyaz olarak öngörülmesi sebebiyle anılan hüküm bakımından ayrıca değerlendirme yapılması gerekmektedir.” şeklinde ifade etmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediye’si şirketlerinden İzenerji şirketi, iki bin yedi yüzden fazla hayvan ve iki yüz elliden fazla bitki çeşidinin bakım, temizlik vs. işlerinin gerçekleştirildiğini ve bu nedenle 01 numaralı avcılık, balıkçılık, tarım ve ormancılık işkolundan tescil edilmeleri gerektiğini iddia etmiştir. Yargıtay, yerine getirilen faaliyet türünün büyükşehir belediyelerin görev ve hizmetlerinden olması nedeniyle bu şirketlerin “genel işler” işkoluna dahil edilmesi gerektiğine yönelik karar vermiştir⁷⁴⁰.

⁷³⁸ **Y9HD.**, 10.02.2025, 18/1358.

⁷³⁹ Büyükşehir belediyelerinde de benzer yönde 5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyelerine verilen görev ve hizmet alanlarında kurulan belediye şirketlerinin “genel işler” işkoluna dahil edilmesi gerekir.

⁷⁴⁰ **Y9HD.**, 21.10.2024, 12625/13900. İlk derece mahkemesi tarafından fide/fidan satımı yapan ve tarım ile uğraşan belediye şirketinin işyerinde yürütülen yardımcı işler asıl işin girdiği işkolundan tescil edilir gerekçesiyle 01 numaralı işkolundan değil 20 numaralı işkolundan tescil edilmesi gerektiği yönelik hüküm kurulmuştur. BAM tarafından ayrıca fide/fidan satım işinin belediye tarafından yerine getirilmesi gereken hizmet olduğu gerekçesi de vurgulanarak istinaf başvurusunu esastan reddedilmiş ve Yargıtay tarafından onanmıştır. Bkz. **Y9HD.**, 23.09.2024, 10986/12237.

Yargıtay tarafından Belediyeler Kanunu’nun m. 14 hükmünde sayılan faaliyetlerin belediyelerin görev ve sorumlulukları kapsamında olduğu tartışmasız kabul edilir⁷⁴¹. Ancak Belediyeler Kanunu’nun m. 15/1 hükmünde “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak*” şeklinde belirtilen ucu açık hizmetlerden hangilerinin belediyenin görev, sorumluluk ve imtiyazları kapsamına girdiğinin her somut olayda ayrıca değerlendirilmesi gerekir. Belediyeler Kanunu’nun m. 15/1 hükmü çerçevesinde düzenlenen faaliyet ve girişimler, serbest bir şekilde herkes tarafından yapılabilen ve münhasıran belediye tarafından yapılması gereken faaliyetler olarak ikili bir incelemeye tabi tutulmalıdır. Yargıtay’ın son dönem kararlarında, Belediye Kanunu m. 14, m. 15, m. 67 ve m. 68’de sayılan faaliyetleri yerine getiren belediye şirketlerinin “*genel işler*” işkoluna, bu maddelerde yer almayan faaliyetlerde bulunulması durumunda ise hizmetin türüne göre ayrı bir işkolu tespitinin yapılması gerektiğine hükmedilmiştir⁷⁴².

Yargıtay, inşaat malzemelerinin satışı ve nakliyesi işinin belediyelerin görev, hizmet ve imtiyazları kapsamında yer alan işlerden olmadığı gerekçesiyle belediye şirketinin “*genel işler*” işkolu yerine; on numaralı “*ticaret, büro, eğitim ve güzel sanatlar*” işkoluna tabi olması gerektiğine karar vermiştir⁷⁴³. LPG ve otomotiv akaryakıtı satışı gerçekleştiren belediye şirketine yönelik kurulan hükümde ise, LPG ve otomotiv akaryakıtı satışının belediyenin görev ve hizmet alanına girmediği gerekçesiyle 04 sıra numaralı “*petrol, kimya, lastik, plastik ve ilaç*” işkolunda olduğunu tespit etmiştir⁷⁴⁴. Ayrıca, başka özel hukuk tüzel kişilerinin ürünlerinin de satıldığı bir satış ofisini, belde halkının müşterek ihtiyaçlarını giderme amacına yönelik olmadığı ve satış hacminin

⁷⁴¹ **Y9HD.**, 28.03.2024, 5012/6047.

⁷⁴² Bölge Adliye Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; davalı ... AŞ’nin tek pay sahipli anonim şirket olduğu, sermayesinin tamamının Ümraniye Belediye Başkanlığı tarafından taahhüt edildiği, tamamının dava dışı Ümraniye Belediyesine ait olduğu, işyeri tescil bilgilerinde yapılan işin “şoförlük ve operatörlük hizmetleri” olarak belirtildiği, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14, 15, 67 ve 70 inci maddelerine göre belediyelerin görev ve yetkileri kapsamında yer alan faaliyetlerin yürütülmesi durumunda gerek doğrudan belediyeye ait işyerleri gerekse belediye şirketlerine ait işyerlerinin genel işler işkolunda yer aldığı kabulü gerektiği, dosyaya sunulan hizmet alım sözleşmeleri ile iş müfettiş raporunda yapılan tespitler dikkate alındığında tespit konusu işyerinde belediye hizmeti niteliğinde faaliyetler yürütüldüğünden tespit konusu işyerinin genel işler işkoluna dâhil olduğu, İlk Derece Mahkemesinin vakıa ve hukuki nitelendirmesinde usul ve esas yönünden kanuna aykırılık bulunmadığı gerekçe gösterilerek istinaf başvurusunun esastan reddine karar verilmiştir.[...] Yargıtay tarafından karar onanmıştır.”. **Y9HD.**, 09.09.2024, 8510/10968.

⁷⁴³ **Y9HD.**, 20.05.2024, 7030/8716.

⁷⁴⁴ **Y9HD.**, 25.11.2024, 13115/15230.

belde sınırlarını aştığı gerekçesiyle “*ticaret, büro ...*” işkolu kapsamında değerlendirilmiştir⁷⁴⁵.

Kanaatimizce, belediye şirketleri belediyeden bağımsız ve ayrı bir özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olduğundan, faaliyetleri yardımcı iş niteliğinde bile olsa bağımsız bir işkolu tespitine konu olmalıdır. Belediye ile belediye şirketi arasında imzalanan asıl işveren - alt işveren ilişkisinin görünüm şekli hizmet alım sözleşmeleridir. Alt işverenin işyeri; asıl işverenin işyerinden ayrı bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle alt işverenlerin kapsamına dahil oldukları işkollarının da ayrı olarak tespit edilmesi gerekir. Yargıtay tarafından belediyenin görev ve hizmet alanında faaliyette bulunan belediye şirketlerinin “*genel işler*” işkolunda; diğer alanlarda faaliyette bulunan şirketlerin ise ilgili alanlardaki işkollarında sendikalara üye olabileceklerine yönelik kurulan hükmün isabetli olmadığı kanaatindeyiz.

III. 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Hükümlerinin Belediye Şirketleri Bakımından Uygulanması

A. Toplu İş Sözleşmesinden Yararlanma Bakımından

Belediye şirketleri ile ilgili olarak anlattığımız genel hususlara ek olarak 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname düzenlemesi ile belediye şirketlerine işçi olarak geçen alt işveren işçilerinin toplu iş hukukundan doğan haklar bakımından ayrıca değerlendirilmesi gerekir.

375 sayılı Kararname’ye eklenen geçici madde 24 hükmü ile belediye şirketlerine geçecek işçiler bakımından geçişin hukuki nitelendirilmesi önemlidir. Geçiş hükümlerinin iş sözleşmesinin devri niteliğinde olduğunun kabul edilmesi halinde, bu devrin hukuki sonuçları belirlenmelidir. İşyeri devri ile iş sözleşmesi devri farklı olsa da belirli hükümleri birbirlerine kıyasen uygulanabilir⁷⁴⁶. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nun 37. maddesi de bu hükümlerdendir. Kanunda işyeri

⁷⁴⁵ Y9HD., 30.11.2022, 15713/15567.

⁷⁴⁶ Süzek/ Başterzi, s. 347; Güler, s. 204; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 54; Başbuğ/ Yücel/ Bodur, s. 83; Subaşı/ Yiğit, s. 149.

devrinin toplu iş sözleşmesinin sona ermesine neden olmayacağı düzenlenmiş⁷⁴⁷; STİSK. m. 38 hükmünde de çeşitli olasılıklara göre değerlendirmede bulunulmuştur⁷⁴⁸. Ancak bu olasılıkların uygulanabilmesi için devredilen ve devralanın işyerleri aynı işkolunda bulunması gerekir⁷⁴⁹. Eğer bu işyerleri birbirlerinden farklı işkollarında faaliyette bulunurlarsa, her bir işyerindeki toplu iş sözleşmesi devir sonrasında da uygulanmaya devam eder⁷⁵⁰.

Olasılıklardan ilki, devredilen işyerinde toplu iş sözleşmesi bulunması durumudur. Devredilen ile devralanın işyerinin her ikisinde toplu iş sözleşmesi varsa; devredilen işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesi hükümleri, devredilen işçiler bakımından iş sözleşmesi hükümleri olarak uygulanmaya devam edilir⁷⁵¹. Bu hükümden devir tarihinde, devredilen işyerindeki toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçiler faydalana bilir⁷⁵². Sadece bu durum, işyeri devrinin toplu iş sözleşmesini sona erdirmeyeceği kuralının bir istisnasıdır⁷⁵³. Bu durumda toplu iş sözleşmesi sona eren devredilen işyeri işçileri, devralan işverenin tarafı olduğu toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanamaz. Ancak yeni dönemde imzalanacak toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanabilirler⁷⁵⁴. Düzenleme bu haliyle her ne kadar bağlayıcı olmasa da Avrupa Birliği'nin 2001/23 sayılı Yönergesi m. 3/3 hükmünde yer alan, “*mevcut toplu sözleşme hükümlerinin en az bir yıl süreyle işçi aleyhine değiştirilemeyeceği*” şeklindeki düzenlemeye aykırıdır. Çünkü toplu iş sözleşmesi hükümlerinin, iş sözleşmesi olarak kabul edilmesi taraflarca değiştirilebilmelerini sağlar⁷⁵⁵.

⁷⁴⁷ Hükümden çıkarılması gereken hukuki sonuç, toplu iş sözleşmesinin işverenden bağımsız bir statüye sahip olduğudur. **Sümer**, s. 919.

⁷⁴⁸ **Yiğit**, Esra, İşyeri Devri ve Kamuda Çalışan Alt İşveren İşçilerinin Kadroya Geçiş Bağlamında İşveren Değişikliğinin Topu İş Sözleşmesine Etkisi, Türk – Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019, C. 1, S. 2, 2019, s. 7, 8; **Pehlivan**, s. 245, 246; **Sümer**, s. 919; **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 572.; **Sur**, s. 340.

⁷⁴⁹ **Yiğit**, s. 8; **Sümer**, s. 920.

⁷⁵⁰ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 575.

⁷⁵¹ **Sümer**, s. 919; **Yiğit**, s. 9, 10; **Pehlivan**, s. 245.

⁷⁵² **Sur**, s. 340.

⁷⁵³ Hüküm içerisinde devredilen işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesi hükümlerinin iş sözleşmesi hükmü olarak devam edeceği düzenlenir. Açık bir şekilde devredilen işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinin sona ereceği düzenlenmemiştir. Ancak toplu iş sözleşmesi hükümlerinin, bireysel iş sözleşmesi hükümleri olarak devam etmesi, toplu iş sözleşmesinin sona erdiğini gösterir. **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 572.

⁷⁵⁴ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 574.

⁷⁵⁵ **Sur**, s. 340.

Devralanın işyerinde toplu iş sözleşmesi bulunmazken, devredilen işyerinde toplu iş sözleşmesi bulunması durumunda, devreden işverenin işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesi hükümleri yeni bir toplu iş sözleşmesi imzalanana kadar yeni işveren ile aynen devam eder⁷⁵⁶. Ancak devralan işverenin işyerleri ya da işletmesi bu toplu iş sözleşmesinin kapsamına girmez⁷⁵⁷. Öğretide düzenlemenin bu hali, devralan işverenin yeni dönemde imzalanacak işyeri ya da işletmesinde imzalanacak bir toplu iş sözleşmesinin ancak devredilen işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinin bitiminden itibaren uygulanabilecek olması nedeniyle eleştirilmektedir⁷⁵⁸. Devredilen işyerindeki toplu iş sözleşmesi aynen devam ettiği için, işçi ile işverenlerin anlaşarak toplu iş sözleşmesi hükümlerinin değiştirilmesi hukuken mümkün değildir⁷⁵⁹.

Olasılıklardan bir diğeri, devredilen işyerinde toplu iş sözleşmesinin mevcut olmamasıdır. Ancak STİSK. m.38 hükmünde bu durum sadece devralan işyerinde işletme toplu iş sözleşmesinin mevcut olduğu durum için düzenlenmiştir. Devralan işyerinde işyeri toplu iş sözleşmesi mevcut olması hali düzenlenmemiştir. Devredilen işyerinde uygulanan bir toplu iş sözleşmesi mevcut değil ve devralan işyerinde işletme toplu iş sözleşmesi uygulanmaktaysa devredilen işyeri, işletme toplu iş sözleşmesi kapsamına dahil olur ve toplu iş sözleşmesi uygulanmaya başlar (STİSK. m.38/2). Öğretide yer alan bir görüşe göre, devralan işyerinde işyeri toplu iş sözleşmesinin olması durumunda da bu hüküm kıyasen uygulanmalıdır⁷⁶⁰. İşyeri toplu iş sözleşmesi, devredilen işyeri bakımından da hüküm ve sonuç doğurmalıdır. Öğretideki yer alan aksi yöndeki görüşe göre ise, toplu iş sözleşmesi bulunmayan işyerinin, işletme kapsamına otomatik olarak dahil olması kanun gereği sadece işletme toplu iş sözleşmesi olan işletmeler bakımında geçerlidir; yoksa devralanın işyerinde işyeri toplu iş sözleşmesi varsa, devralanan işyeri toplu iş sözleşmesinin kapsamına dahil olmaz⁷⁶¹.

⁷⁵⁶ **Sümer**, s. 920; “Örneğin Gıda işkolunda birden fazla işyerini kapsamına alan işletme toplu iş sözleşmesinin tarafı olan (A), bu işyerlerinden birini, işyeri veya işyerlerinde toplu iş sözleşmesi bulunmayan işveren (B)’ye devrettiği takdirde, (B) bu toplu iş sözleşmesinin tarafı haline gelir ve devralanan işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesi süresinin bitimine kadar uygulanmaya devam olunur.” **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 573; **Sur**, s. 341.

⁷⁵⁷ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 573.

⁷⁵⁸ **Ekmekçi/Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 573.

⁷⁵⁹ **Yiğit**, s. 10; **Pehlivan**, s. 245.

⁷⁶⁰ **Pehlivan**, s. 246.

⁷⁶¹ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 576; **Yiğit**, s. 12.

Geçiş işlemleri düzenlemesinden yararlanacak olan işçilerin toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanıp yararlanamayacakları, Geçici Madde 24/4 hükmünde düzenlenmiştir. Buna göre; “*Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden, geçiş işlemi yapılırken mevcut işyerinin girdiği işkolunda kurulu işyerinden bildirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar bu toplu iş sözleşmesinin uygulanması suretiyle oluşan ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamaz. Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden; geçişten önce toplu iş sözleşmesi bulunmadığından işçi statüsüne geçirildiği tarihte yürürlükte olan bireysel iş sözleşmesi hükümlerinin geçerli olduğu işçiler ile geçiş işleminden önce yapılan ve geçişten sonra yararlanmaya devam ettiği toplu iş sözleşmesi bulunmakla birlikte bu madde kapsamındaki şirketlerde alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitiminden önce toplu iş sözleşmesi sona eren işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesine göre belirlenir.*”.

Geçiş işlemleri düzenlemesinden yararlanacak olan işçiler bakımından da STİSK. m. 38 hükümleri kural olarak uygulanır. Geçici Madde 24/4 hükmü, STİSK. m. 38 hükmünün uygulanmasını engelleyici bir niteliğe sahip değildir. Ancak Geçici Madde 24/4 hükmü ile genel kuraldan belirli yönleri ile uzaklaşmıştır. Öncelikle geçiş yapacak işçilerin ücret ile diğer mali ve sosyal haklarına, bir üst sınır getirilmiştir. Bu şekilde getirilen sınırlamanın hukuka aykırı olduğu yukarıda belirtildiğinden tek-
rara düşmemek adına bu kısımda açıklanmamıştır.

Geçiş işlemleri düzenlemesinden yararlanacak olan işçilerin ücret ve diğer mali ve sosyal haklarının tavanının 30.06.2020 tarihinde sona erecek toplu iş sözleşmesi hükümleri ile belirlenmiş olması, bu işçilerin geçiş yapılan işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesine tabi olduğu anlamına da gelmez⁷⁶². Bu işçilerin 30.06.2020 tarihinden sonra belediye şirketindeki toplu iş sözleşmesinden yararlanması ise mümkündür. Geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanan işçiler bu tarihe kadar yeni bir toplu iş

⁷⁶² Aksi yöndeki görüş için bkz. **Pehlivan**, s. 246.

sözleşmesinden yararlanamazlar. Örneğin geçiş yapan bir işçi, 13.11.2019 tarihinde imzalanan ve yürürlük süresi 01.07.2019- 30.06.2022 tarihlerini kapsayan bir toplu iş sözleşmesinden en erken 01.07.2020 tarihi itibarıyla yararlanabilir⁷⁶³. Yargıtay’a göre işçilerin 30.06.2020 tarihinde sona erecek toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlandırılmak istenmesinin temel amacı, alt işverenin imzaladığı toplu iş sözleşmesinin erken sona ermesi ya da hiç imzalanmaması durumlarında toplu iş sözleşmesi hakkından yararlanmayacak işçilere belirli süreliğe bu hakkın tanınmak istenmesidir⁷⁶⁴.

Geçiş yapılacak belediye şirketinin aynı işkolunda olmamasından kaynaklı olarak yeni kurulacak belediye şirketine geçiş yapan işçiler ise, yeni kurulan şirket üzerinden Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirileceklerinden, yeni kurulan belediye şirketine uygulanan toplu iş sözleşmesinden 30.06.2020 tarihine kadar yararlanamazlar⁷⁶⁵. Belediye tarafından yeni kurulacak belediye şirketi bakımından bu tarihe kadar yetki başvurusunda da bulunulamaz⁷⁶⁶.

Belediye şirketleri alt işverenin yer aldığı işkolu ile aynı ise belediye şirketine geçen işçiler, sendikanın yetki tespitinde dikkate alınır ve yeni imzalanacak toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanabilirler⁷⁶⁷. Ancak işçilerin yararlanabilecekleri toplu iş sözleşmesi ile hak kazanacakları ücret ile diğer mali ve sosyal haklar, Yüksek Hakem Kurulu tarafından imzalanmış toplu iş sözleşmesinde düzenlenen hükümdeki miktardan fazla olamaz. Belediye şirketlerine geçen işçiler, geçişten önceki ücretleri aynen devam edeceğinden halihazırda işyerinde çalışan işçiler ile aralarında ücret

⁷⁶³ **Y9HD.**, 12.04.2023, 5162/5410.

⁷⁶⁴ “ 375 sayılı KHK’nın geçici 24 üncü maddesinin ve bu KHK gereğince 30.06.2020 tarihine kadar uygulanması öngörülen toplu iş sözleşmesinin amacı; gerek alt işverenin taraf olduğu ve 30.06.2020 tarihinden önce sona erecek olan toplu iş sözleşmesinden yararlanmakta olan, gerekse alt işverenin taraf olduğu herhangi bir toplu iş sözleşmesinden yararlanmayan işçileri belli bir süre için toplu iş sözleşmesi etkisinden mahrum bırakmamaktır. Bu nedenle 375 sayılı Kanun Hükümünde Karamamenin Geçici 24. Maddesi Uyarınca İşçi Statüsüne Geçirilen İşçilerin Ücret İle Diğer Mali Ve Sosyal Haklarının Belirlenmesinde Esas Alınacak Toplu İş Sözleşmesi Hükümlerinden yararlanmaya başlayan yahut alt işveren nezdindeki toplu iş sözleşmesinin bitimini müteâkip kanun gereği kendiliğinden yararlanmaya başlayan işçilerin, aynı dönem içinde bir başka toplu iş sözleşmesinden yararlanmayı talep etmeleri, 375 sayılı KHK gereği mümkün değildir.”. **Y9HD.**, 12.04.2023, 5154/5402.

⁷⁶⁵ **Pehlivan**, s. 247.

⁷⁶⁶ **Yiğit**, s. 20. “Açıklanan maddi ve hukuki olgular karşısında, 696 sayılı KHK’nın yürürlüğe girmesinden önce asıl işverenden farklı işkolunda faaliyet gösteren ve buna göre yeni tescil edilen işyerine dair davacı sendika tarafından yetki tespit başvurusu yapıldığı ve yeni tescil edilen işyerlerinde 30/06/2020 tarihine kadar yetki tespit başvuru yasağı bulunduğu açık olduğundan, Bakanlık tarafından yetki tespit başvurusunun olumsuz sonuçlandırılmasında hukuka aykırı bir durum bulunmamaktadır.”. **Y9HD.**, 22.03.2022, 3175/3900.

⁷⁶⁷ **Pehlivan**, s. 246, 247; **Yiğit**, s. 19.

eşitsizliği meydana gelebilir⁷⁶⁸. Geçiş hükümlerinden yararlanan işçiler daha sonra imzalanacak olan toplu iş sözleşmesinden yararlandırılsa dahi temel ücreti diğer işçilere göre düşük olacağından eşitsizlik devam eder. Anayasa Mahkemesi tarafından ilgili hüküm istisnai ve geçici nitelikte olduğundan Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır⁷⁶⁹.

B. İşkolunun Tespiti

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na geçici madde 7 hükmü eklenmiştir. Geçici madde 7'ye göre, “[...] işçi statüsüne geçirilen işçilerinden; geçişten önce işçinin çalıştığı alt işveren işyerinin girdiği işkolu mevcut işyerinin girdiği işkolu ile aynı olanları o işkolundaki mevcut işyerinden, farklı olanları ise geçişten önce işçinin çalıştığı alt işveren işyerinin girdiği işkolunda yeni tescil edilecek işyerlerinden Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirir. (2) Birinci fıkra kapsamındaki işyerlerinin her biri bu Kanunun uygulanması bakımından bağımsız bir işyeri sayılır. (3) Birinci fıkra kapsamında yeni tescil edilen işyerlerinden bildirilen işçiler, bu madde kapsamındaki idarelerde geçiş işleminden önce alt işveren işçileri için Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve en son sona erecek olan toplu iş sözleşmesinin sona ermesiyle birlikte 4 üncü maddeye uygun şekilde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilir.”.

Hükümden anlaşılabileceği üzere, Kararname ile belediye şirketlerine işçi olarak geçirilen işçilerin toplu iş hukuku bakımından değerlendirmesi iki şekilde gerçekleşir. Geçişten önce çalışılan alt işverenin işyerinin girdiği işkolu ile geçiş yapılan belediye

⁷⁶⁸ Bakır, s. 1018, 1019; Özkal Sayan, s. 62, 63.

⁷⁶⁹ “6356 sayılı Kanun’un geçici 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasında geçişten önce işçinin çalıştığı alt işveren işyerinin girdiği iş kolu mevcut işyerinin girdiği iş kolundan farklı olanların geçişten önce işçinin çalıştığı alt işveren işyerinin girdiği iş kolunda yeni tescil edilecek işyerlerinden bildirileceği düzenlenmiştir. Söz konusu durumun geçici nitelikte olduğu ve bu kişilerin alt işveren işçileri için Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve en son sona erecek olan toplu iş sözleşmesinin sona ermesiyle birlikte 4. maddeye uygun şekilde bildirileceği de aynı maddenin (3) numaralı fıkrasında hükme bağlanmıştır. 441. Anılan Kanun’un geçici 7. maddesine göre yeni tescil edilecek işyerinden yapılacak bildirimin geçici ve istisnai nitelikte olduğu gözetilerek bu yerlerde yetki başvurusunun yapılmasını Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin sona erme tarihine kadar engelleyen dava konusu kuralın da söz konusu madde ile uyumlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu yerlerde çalışan kişilerin 6356 sayılı Kanun’un 4. maddesine uygun şekilde bildiriminin yapılmaya başlanmasıyla birlikte yetki başvurusunda da bulunulabilecektir.”. AYM., 27.12.2023, E. 2018/96, K. 2023/222.

şirketinin girdiği işkolu aynı ise geçiş hükümlerinden yararlanan işçi, mevcut belediye şirketi üzerinden Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilir⁷⁷⁰.

Geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerin çalıştıkları alt işverenin girdiği işkolu ile geçişin gerçekleştirileceği belediye şirketinin girdiği işkolunun farklı olması durumunda ise işkolu aynı olan yeni bir belediye şirketinin kurulması gerekir⁷⁷¹. Geçişten yararlanan işçiler yeni tescil edilecek belediye şirketi üzerinden Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilir⁷⁷². Yeni kurulacak belediye şirketi üzerinden tescil edilen işçilere yönelik bu hükmün uygulanma süresi de Geçici Madde 7/3'te düzenlenmiştir. Geçişten önce alt işveren işçileri için Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin sona erme anına kadar uygulanacak olup bu süreden sonra genel hüküm olan 6356 sayılı Kanun'un m. 4 hükmü uygulanır⁷⁷³. Belediye şirketlerine geçiş yapacak olan işçiler bakımından uygulanması öngörülen toplu iş sözleşmesi, 30.06.2020 tarihinde sona ermiştir. Bu tarihten itibaren geçiş hükümlerinden yararlanacak olan işçilerin belediye şirketinin girdiği işkolu üzerinden Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi gerekir⁷⁷⁴.

⁷⁷⁰ Pehlivan, s. 240; Yiğit, s. 17; Ertan, s. 54.

⁷⁷¹ Ertan, s. 54. "İlk Derece Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; davalı Şirkete ait, dava konusu ... SGK sicil numaralı işyerinin 02.04.2018 tarihinde tescil edildiği, bu işyerinden sigortalanan işçilerin, alt işverenler nezdinde çalışmakta iken 696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketine geçişi yapılarak sürekli işçi kadrosuna alınan işçiler olduğu, 6356 sayılı Kanunu'na eklenen geçici 7 nci maddenin birinci fıkrası gereği, alt işverenler nezdinde çalışmakta iken 696 sayılı KHK kapsamında belediyelerin iktisadi teşebbüslerine geçişi yapılan ve geçiş öncesi çalıştıkları alt işveren işyerleri genel işler işkolu dışındaki işkollarında tescilli olan işçiler için, alt işveren işyerlerinin girdiği işkolunda yeni işyerleri tescil ettirilerek işçilerin SGK bildirimlerinin bu işyerlerinden yapılması gerektiğinden işkolu tespit tarihi itibarıyla davaya konu ... SGK sicil numaralı işyerinin 19 sıra numaralı savunma ve güvenlik işkolundan tescil edilmesinin yasal zorunluluk olduğu, bu işçilerin Yüksek Hakem Kurulu tarafından bağtlanan toplu iş sözleşmesinin 30.06.2020 tarihindeki yürürlük süresi sonuna kadar bu işkolunda tescil edilmiş bir işyerinden SGK bildirimlerinin yapılması gerektiği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. [...] Bölge Adliye Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararı ile; 6356 sayılı Kanun'a eklenen geçici 7 nci maddenin birinci fıkrası gereği alt işverenler nezdinde çalışmakta iken 696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketlerine geçişi yapılan ve geçiş öncesi çalıştıkları alt işveren işyerleri genel işler işkolu dışındaki işkollarında tescilli olan işçilerin alt işverenin işyerinin girdiği işkolundan yeni tescil edilmiş bir işyeri olduğu, Yüksek Hakem Kurulu tarafından yapılan toplu iş sözleşmesinin yürürlük süresi sonuna kadar (30.06.2020) bu işkolunda tescil edilmiş bir işyerinden bildirilmesinin zorunlu olduğu, bu nedenle işkolu tespit tarihi itibarıyla İlk Derece Mahkemesi kararında isabetsizlik olmadığı gerekçesi ile istinaf başvurusunun esastan reddine karar verilmiştir. [...] Temyiz olunan Bölge Adliye Mahkemesi kararının 6100 sayılı Kanun'un 370 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca ONANMASINA." **Y9HD.**, 16.12.2024, 14105/16180.

⁷⁷² Pehlivan, s. 241, 242; Yiğit, s. 17.

⁷⁷³ Pehlivan, s. 241.

⁷⁷⁴ Pehlivan, s. 241.

Belediye şirketleri belediyeden bağımsız bir özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptir⁷⁷⁵. Bu nedenle işkolu tespitinin belediyeden ayrı gerçekleştirilmesi gerekir⁷⁷⁶. Belediye şirketlerinin 30.06.2020 tarihinden itibaren belediyenin dahil olduğu “*genel iş-ler*” işkolundan değil, yerine getirdikleri faaliyet üzerinden işkolları tespit edilmelidir⁷⁷⁷. Nitekim Geçici Madde 7/2’de belediye şirketlerinin belediyelerden bağımsız bir işyeri olduğu vurgulanmıştır. Düzenleme “(2) *Birinci fıkra kapsamındaki işyerlerinin her biri bu Kanunun uygulanması bakımından bağımsız bir işyeri sayılır.*” şeklindedir.

Geçici madde 7/1’in amacı geçiş işlemleri düzenlemesinden yararlanacak olan işçilerin en azından belirli süre aynı işkolundaki bir işyerinden Sosyal Güvenlik Kurumu’na bildirilmelerinin sağlanmasıdır⁷⁷⁸. Bu düzenleme ile sendikaların üye kaybının engellenmesi hedeflenir⁷⁷⁹. Aksi takdirde işkolu değişikliği durumunda sendika değiştirmek durumunda kalan işçiler, sendikaların büyük oranlarda üye kaybı yaşamasına neden olabilir⁷⁸⁰. Ancak düzenleme bu haliyle sendika özgürlüğünü ihlal eder⁷⁸¹.

⁷⁷⁵ Özdemir, s. 486; Sevgili Gençay, s. 158; “Özel hukuk hükümlerinden hareketle bir kamu tüzel kişiliğinin kurulması mümkün değildir.” Atay, s. 165. Aynı yönde bkz. Alp, s. 157; Sümer, İlave Tediye, s. 9.

⁷⁷⁶ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s.50 ; Özel, s. 100; Sümer, s. 752. “Bir işyerinde yürütülen yardımcı iş eğer alt işveren aracılığıyla gördürülüyorsa bu durumda da alt işverenin gördüğü iş ile asıl işverenin gördüğü iş arasında asıl iş yardımcı iş ilişkisi kurulmayacaktır. Zira bu durumda artık alt işverenin işyeri bağımsız işyeri niteliğinde olacağından alt işverenin işyeri için ayrı bir işkolu değerlendirilmesi yapılacaktır.” Çelik, s. 128.

⁷⁷⁷ “Somut uyuşmazlıkta dava konusu (1039247.025) SGK sicil numaralı işyerinde yürütülen reklam ajansı faaliyetleri; esasen serbest bir şekilde herkes tarafından yapılabilen mal ve hizmet üretimi faaliyetlerinden olduğundan 5216 ... Kanun’un 7 nci maddesinde Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında belediye hizmeti olarak değerlendirilemez. Bu itibarla dava konusu (1039247.025) SGK sicil numaralı işyerinin İşkolları Yönetmeliği’nin 10 sıra numaralı ticaret, büro, eğitim ve ... sanatlar işkolunda yer aldığı kabulünde isabetsizlik bulunmamaktadır.” Y9HD., 19.02.2024, 2055/2691.

⁷⁷⁸ Geçici Madde 7’nin gerekçesi ise ‘Madde ile, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa geçici madde eklenmek suretiyle, geçişi yapılan işçilerin sendika üyeliğinin, geçiş işleminden önce çalışılan alt işveren işyerinin işkolu esas alınarak tescil edilecek işyerlerinden yapılacak bildirimlerle sürdürülmesine imkân sağlanmaktadır. Düzenleme yapılırken, sendika üyeliğinin ve üyelikten ayrılmanın serbest olması kuralı ile toplu iş sözleşmesi hakkı birlikte değerlendirilmekte, geçişten önceki sendika üyeliklerinin geçiş işleminden önce Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süre itibarıyla en son sona erecek toplu iş sözleşmesine göre sürmesini sağlayacak istisnai ve geçici bir bildirim usulü getirilmektedir.’ şeklindedir.

⁷⁷⁹ “Kanun koyucunun belirtilen bu ayrıksı düzenlemelerdeki amacı, farklı işkolunda tescilli alt işveren işçilerinin sürekli işçi kadrolarına geçişi ile birlikte, işkolu değişikliği sebebiyle sendika üyeliklerinin düşmesini engellemek ve yine bu suretle sendikaların ani üye kaybını engellemek olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim bu hususlar madde gerekçesinde ifade edilmiştir.” Y9HD., 03.10.2024, 10656/13072.

⁷⁸⁰ Pehlivan, s. 241; Yiğit, s. 17.

⁷⁸¹ Pehlivan, s. 242.

Geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerin kamu kurumundaki ya da belediye şirketindeki farklı işkolundaki sendikaya üye olmamaları, belirli süreliğine alt işveren işkolundan Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmeleri, belediye şirketinde uygulanan toplu iş sözleşmesinden yararlanamamalarına neden olur.

C. Yetki Tespiti

Yetki, sendikaların işyeri ya da işletmelerde toplu iş sözleşmesi imzalayabilmesi için kanunda aranılan niteliklere sahip olmasıdır. Geçiş hükümlerinden yararlanan işçilerin yetki tespitinde nasıl hesaba katılacağı, 375 sayılı KHK. m. 24/4 hükmünde düzenlenmiştir. Buna göre, *“Bu madde kapsamındaki şirketlerde; 6356 sayılı Kanunun geçici 7 nci maddesinde belirtilen mevcut işyerleri bakımından anılan Kanuna uygun olarak yetki başvurusunda bulunulabilir, ancak geçişi yapılan işçiler için yeni tescil edilen işyerlerinde, geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin sona erme tarihinden sonra yetki başvurusunda bulunulabilir.”*

Hükümde açıkça ifade edildiği üzere, alt işveren işçilerinin geçiş yapacağı belediye şirketinin gireceği işkolu aynı ise geçiş işlemleri düzenlemesinden yararlanan işçiler yetki tespitinde hesaba dahil edilir ve belediye şirketi açısından yetki tespit talebinde bulunulabilirler⁷⁸². Ancak alt işveren işçilerinin geçiş yapacağı belediye şirketinin gireceği işkolu aynı değilse yeni bir belediye şirketi kurulur. Düzenlemeye göre yeni kurulan şirkete geçen alt işveren işçileri Yüksek Hakem Kurulu tarafından imzalanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesi sona erene kadar yetki tespitinde dikkate alınmaz⁷⁸³. Bu tarihe kadar yeni tescil edilen işyerinde yetki başvurusu gerçekleştirilemez ve yeni toplu iş sözleşmesi imzalanamaz⁷⁸⁴.

⁷⁸² Yiğit, s. 20.

⁷⁸³ Pehlivan, s. 243; Yiğit, s. 20, 21.

⁷⁸⁴ Pehlivan, s. 243.

§13.BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE KAMU KESİMİ ÇERÇEVE ANLAŞMA PROTOKOLÜNÜN UYGULANMASI

I. Toplu İş Sözleşmesine İlişkin Genel Esaslar

A. Tanımı

Toplu iş sözleşmesi; yetkili işçi sendikası ile işveren sendikası ya da işveren sendikası üyesi olmayan işveren arasında imzalanan ve işçilerin ekonomik, sosyal durumları ile çalışma koşullarını belirleyen kollektif nitelikteki sözleşmelerdir⁷⁸⁵. Toplu iş sözleşmesinin konusu, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu m. 33/1 hükmünde, “(1)Toplu iş sözleşmesi, iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hükümleri içerir. (2) Toplu iş sözleşmesi, tarafların karşılıklı hak ve borçları ile sözleşmenin uygulanması ve denetimini ve uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak yolları düzenleyen hükümleri de içerebilir.” şeklinde belirlenmiştir.

Toplu iş sözleşmesi, demokratik toplumların önemli aktörlerinden biri olan sendikaların gerçekleştirdiği önemli faaliyetlerden birisidir⁷⁸⁶. Son zamanlarda işçilerin çalışma koşulları ile ekonomik ve sosyal haklarının toplu iş sözleşmesi ile düzenlenmesi daha çok tercih edilmeye başlanmıştır. Toplu iş sözleşmesi ile sözleşme tarafları, kanuni sınırlar içerisinde kendi kurallarını belirleme imkanına sahip olurlar⁷⁸⁷.

⁷⁸⁵ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 346; Canbolat, Talat, 6356 Sayılı Kanunda Öngörülen Çerçeve Sözleşmenin Hukuki Niteliği, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Prof. Dr. Ali Rıza OKUR’a Armağan, C. 20, S. 1, 2014, s. 528; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 323; Sur, s. 257; Şahlanan, s. 315; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 295; Arıcı, Kadir, Türk İş Hukuku-II Toplu İş İlişkileri Hukuku, Ankara 2022, s. 217; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 180; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 313; Tunçomağ/ Centel, s. 339.

⁷⁸⁶ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 323; Şahlanan, s. 306; Aktay, Ahmet Nizamettin/ Özdemir Ertürk, Olgu, Toplu İş Hukuku, 4. B., Ankara 2024, s. 128; Arıcı, s. 217; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 345.

⁷⁸⁷ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 323.

Toplu iş sözleşmesinin hukuki niteliği hususunda farklı görüşler bulunmakla beraber kendine özgü bir özel hukuk sözleşmesi olduğu söylenebilir⁷⁸⁸. Bunun en büyük göstergesi ise normatif hükümlerinin üçüncü kişileri bağlamasıdır⁷⁸⁹.

Toplu iş sözleşmesi normatif ve borç doğurucu bölüm olmak üzere iki kısımdan oluşabilir⁷⁹⁰. Toplu iş sözleşmesi ile düzenlenen ve sözleşme tarafları dışındaki üçüncü kişileri de bağlayan iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hükümler normatif kısmı oluştururken; STİSK. m. 33/2 hükmünde yer alan ve sadece sözleşme tarafları bakımından hüküm doğuran bölüm, borç doğurucu kısımdır⁷⁹¹. Toplu iş sözleşmelerinde normatif hükümlerin bulunması zorunludur⁷⁹². Sözleşmenin içeriğinde çalışma düzenine ilişkin düzenlemeler de yer alır⁷⁹³.

Toplu iş sözleşmesi, bireysel sözleşme özgürlüğünden farklı bir niteliğe sahiptir⁷⁹⁴. Toplu iş sözleşmesinde sözleşmenin karşı tarafını zorlamak amacıyla grev ve lokavt gibi belirli yöntemler bulunurken, bireysel sözleşmelerde karşı tarafı sözleşme imzalamaya zorlayacak bir usul mevcut değildir⁷⁹⁵. İş sözleşmeleri, STİSK m. 36 hükmü gereği toplu iş sözleşmesi hükümlerine aykırı bir düzenleme içeremez. Toplu iş sözleşmeleri hükümleri, bireysel iş sözleşmeleri karşısında bir nevi kanun hükmündedir⁷⁹⁶.

⁷⁸⁸ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 346; Sur, s. 272; Şahlanan, s. 332; Arıcı, s. 225, 226; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 234; Tunçomağ/ Centel, s. 340. Aksi yönde görüş için bkz. Toplu iş sözleşmesinin İş Hukuku bünyesinde bulunduğu öncelikle dikkate alınmalıdır. Bu nedenle İş Hukuku kapsamındaki bir kavramın hem özel hukuk hem de kamu hukuku niteliğine haiz bir yanının bulunması mümkündür. Toplu iş sözleşmeleri de bu kavramlardan olup ne tam olarak özel hukuk işlemidir ne de tam olarak bir kamu hukuku işlemidir. Kendine özgü bir yapısı olduğu ileri sürülmelidir. Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 154.

⁷⁸⁹ Sur, s. 272; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 233, 234; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 367.

⁷⁹⁰ Centel, Tankut, Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğinin Hukuki Sınırları, Sicil İş Hukuku Dergisi, Y. 5, S. 17, 2010, s. 212; Sur, s. 257; Şahlanan, s. 316, 317; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 155; Arıcı, s. 229; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 205; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 314, 315; Tunçomağ/ Centel, s. 346, 347.

⁷⁹¹ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 347. Toplu İş Hukuku; Toplu iş sözleşmesinin konusunu oluşturan iş sözleşmesinin yapılması, devamı ve sona ermesine yönelik düzenlemeler hakkında geniş bilgi için bkz. Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 335 vd.; Sur, s. 257; Şahlanan, s. 317 vd.; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 155; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 22, 23; Arıcı, s. 230; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 206; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 315; Tunçomağ/ Centel, s. 347.

⁷⁹² Sur, s. 257; Şahlanan, s. 316; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 157; Arıcı, s. 230; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 347.

⁷⁹³ Şahlanan, s. 321.

⁷⁹⁴ Sur, s. 258; Toplu iş sözleşmesi kolektif niteliği ve hükümlerinin üçüncü kişileri etkilemesi bakımından bireysel iş sözleşmelerinden ayrılır. Şahlanan, s. 307, 308; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 142; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 22; Arıcı, s. 226.

⁷⁹⁵ Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 24.

⁷⁹⁶ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 364, 365; Centel, s. 530; Şahlanan, s. 317.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu m. 34 hükmünde işyeri düzeyinde toplu iş sözleşmesi kabul edilmişken işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesi kabul edilmemiştir⁷⁹⁷. Toplu iş sözleşmeleri bir işyerini kapsayabileceği gibi aynı işverene sahip aynı işkolundaki işyerlerinin tümünü de kapsayabilir⁷⁹⁸. Bir işverenin tek bir işyeri varsa işyeri toplu iş sözleşmesi imzalanabilirken aynı işkolunda birden fazla bağımsız işyeri varsa imzalanacak toplu iş sözleşmesi ancak işletme düzeyinde olur⁷⁹⁹. Bir diğer toplu iş sözleşmesi türü ise grup toplu iş sözleşmesidir⁸⁰⁰.

B. Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği

Toplu iş sözleşmesi özerkliği, kaynağını Anayasa m. 53 hükmünden almıştır⁸⁰¹. Buna göre, “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. (2) Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir. (3) Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. (4) Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.”.

Toplu iş sözleşmesinin özerkliği, toplu iş sözleşmesi taraflarının bağlayıcı olan toplu iş sözleşmesi hükümlerini serbestçe belirleyebilmesidir⁸⁰². Toplu iş sözleşmesi

⁷⁹⁷ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 414, 415; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 235; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 344; Sur, s. 280; Şahlanan, s. 334; Arıcı, s. 223; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 317. Aksi yöndeki görüşe göre “çerçeve sözleşme” hükmünde işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesinden bahsedildiğinden 6356 sayılı Kanun’da hem işyeri hem de işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesinin imzalanmasının kabul edildiği ileri sürülür. Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 310.

⁷⁹⁸ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 345; Şahlanan, s. 334; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 238; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 415.

⁷⁹⁹ Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 245; “İşletme düzeyi” ifadesinin hukuki durumu net olarak ifade etmediğine yönelik eleştiri için bkz. Centel, s. 531; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 345; Sur, s. 285; Şahlanan, s. 337 vd.; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 176; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 313 vd.; Arıcı, s. 233; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 426; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 315, 316.

⁸⁰⁰ Detaylı bilgi için bkz. Sur, 282 vd.; Şahlanan, 335, 336; Aktay/ Özdemir Ertürk, 173; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, 320 vd.; Arıcı, 235 vd.; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, 204; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, 429 vd.

⁸⁰¹ Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 184; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 25; Centel, s. 212; Arıcı, s. 219.

⁸⁰² Şahlanan, s. 307; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 142; Arıcı, s. 219; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 313. Narmanlıoğlu’na göre ise toplu iş sözleşmesi özerkliği, sözleşme tarafları dışındaki üçüncü kişileri de etkileyecek kanun hükmü niteliğinde olmasa da kanun hükmü gibi genel, soyut ve emredici nitelikte hükümlerin kararlaştırılabilmesidir. Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 21; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 180; Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 346; Tunçomağ/ Centel, s. 340.

özerkliği, özel hukuktaki irade özerkliğinin kollektif halidir⁸⁰³. İşverene karşı güçsüz durumda bulunan işçilerin, işveren karşısında grev gibi haklarla güçlendirilmiş bağımsız sendikalar tarafından ekonomik ve sosyal hakları ile çalışma şartlarını serbestçe belirleyebilmelerini sağlar⁸⁰⁴. Ancak bu belirleme sınırsız değildir⁸⁰⁵. Toplu iş sözleşmesi ile her konu düzenlenemez⁸⁰⁶. Örneğin muhatabı işçi ve işveren olmayan, iş ilişkisi dışında işçi ile işveren arasındaki özel hukuk ilişkileri, işçilerin birbirleriyle ya da üçüncü kişilerle olan ilişkileri, işçilerin serbest zamanını nasıl kullanacakları, sendikalar ile işçi ilişkilerine yönelik düzenlemeler ile işverenin alt işveren ya da ödünç işçi çalıştıramaması gibi girişim özgürlüğünü engelleyen hükümler toplu iş sözleşmesi ile belirlenemez.

Anayasa m. 53 hükmüne göre toplu iş sözleşmelerinde işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma koşulları düzenlenebilir⁸⁰⁷. STİSK. m. 33/5 hükmünde “*Toplu iş sözleşmeleri ve çerçeve sözleşmeler, Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içermez*” şeklinde yer alan düzenleme ile toplu iş sözleşmelerinin Anayasa’ya ve emredici hukuk kurallarına aykırı olamayacağı belirtilmiştir. Örneğin, toplu iş sözleşmesi ile Anayasa’da düzenlenen “eşitlik” ve “ücrette adalet sağlanması” gibi temel anayasal ilkelere aykırı düzenlemeler getirilemez⁸⁰⁸.

Toplu iş sözleşmesinin kanun hükümleri karşısındaki özerkliği ise iki grup halinde incelenir. Mutlak emredici hükümlerin aksi işçi lehine ya da aleyhine toplu iş

⁸⁰³ Tuncay/Kutsal/Gümrükçüoğlu’na göre toplu iş sözleşmesi özerkliğinin 5 temel işlevi vardır: koruma işlevi, düzen işlevi, barış işlevi, adil gelir dağılımı işlevi ve toplu iş sözleşmesinin ekonomik etkileridir. Bkz. **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s. 180.

⁸⁰⁴ **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s. 185; **Tunçomağ/ Centel**, s. 341.

⁸⁰⁵ **Sur**, s. 267; **Şahlanan**, s. 309; **Aktay/ Özdemir Ertürk**, s. 144; **Narmanlıoğlu**, *Toplu İş Hukuku*, s. 358; **Arıcı**, s. 219; **Tuncay/ Kutsal/Gümrükçüoğlu**, s. 192.

⁸⁰⁶ **Narmanlıoğlu**, *Toplu İş Hukuku*, s. 359; **Aktay/ Özdemir Ertürk**, s. 140; Toplu iş sözleşmeleri ile sadece işçilerin mali ve sosyal hakları ile çalışma koşulları düzenlenebilir. İşçilerin özel hayatı, işverene karşı açılan davalardan feragat ve hak arama özgürlüklerine herhangi bir kısıtlama getirilemez. Bkz. **Sur**, s. 267, 268; **Şahlanan**, s. 310.

⁸⁰⁷ **Aktay/ Özdemir Ertürk**, s. 140; Toplu iş sözleşmeleri ile düzenlenen en temel konular ücret ve iş sözleşmesinin devamını sağlayan hükümlerdir. Bkz. **Ekmekçi/ Yiğit**, *Toplu İş Hukuku*, s. 323.

⁸⁰⁸ **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s. 192; **Ekmekçi/ Yiğit**, *Toplu İş Hukuku*, s. 324; Ayrıca “Devlet Bütünlüğü”, “Ulusal Egemenlik”, “Cumhuriyet”, “Milli Güvenlik”, “Kamu Düzeni”, “Genel Asayiş”, “Genel Ahlak”, “Genel Sağlık” vs. unsurlarına aykırı toplu iş sözleşmeleri de imzalanamaz. Bu durumlarda toplu iş sözleşmelerinin özerkliğine aykırıdır. Detaylı bilgi için bkz. **Centel**, s. 212; **Sur**, s. 269; **Şahlanan**, s. 311; **Narmanlıoğlu**, *Toplu İş Hukuku*, s. 359; **Arıcı**, s. 219.

sözleşmesi ile değiştirilemezken, nisbi emredici hükümlerin aksi işçi lehine olmak kaydıyla toplu iş sözleşmesi ile değiştirilebilir⁸⁰⁹.

İşçi sendikası ile işveren sendikası ya da işveren sendikası üyesi olmayan işveren arasında imzalanacak toplu iş sözleşmesi ve o aşamaya gelinene kadar gerçekleştirilen toplu pazarlık aşamaları, devlet ya da üçüncü kişilerin baskısından uzak bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekir⁸¹⁰. Ancak karma ekonomi modelini benimseyen Türkiye’de toplu iş sözleşmelerine yasa yoluyla, sosyal nitelikli anlaşmalar yoluyla veya yargı kararlarıyla müdahalede bulunulur⁸¹¹. Bu ise toplu iş sözleşmesinin özerkliğini ihlal eder⁸¹². Örneğin, işkolu tespiti ve toplu iş sözleşmesi yetkisinin Bakanlık tarafından belirlenmesi özerklik ilkesine aykırıdır⁸¹³. Öğretide kabul edilen bir görüşe göre Türkiye’de uygulanan toplu iş sözleşmesi sistemi vesayet ile özerklik arasına sıkışmıştır⁸¹⁴. Özerklik ilkesine zarar veren bir diğer durum ise çerçeve protokolleridir.

II. Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü

A. Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü Düzenlemesi

Toplu iş sözleşmelerinin gönüllülük prensibi ile imzalanmasına yönelik düzenlemelerden birisi, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 98 No’lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi’nin m. 4 hükmüdür. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda yer alan, işçilerin toplu iş sözleşmesi imzalayamaması, işkolu baskısı ve yetki tespitlerinde Bakanlığın etkili olması ya da işletmelerde işletme toplu iş sözleşmesinin zorunlu olması UÇÖ belgelerinde belirtilen gönüllülük ilkesini ihlal eden düzenlemelerdir. Kamu kesimi bakımından da toplu iş sözleşmesi süreçlerinin kamunun denetiminde gerçekleştirilmesine yönelik çok sayıda düzenleme yer alır⁸¹⁵.

⁸⁰⁹ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 323; Centel, s. 212; Sur, s. 267; Şahlanan, s. 311; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 145; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 193; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 313.

⁸¹⁰ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 346; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 181; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 24; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 143, 144; Yorğun, s. 102, 103; “Sosyal (serbest) piyasa ekonomisine dayalı sistemlerde devlet, kural olarak, toplu iş sözleşmesi alanına, yaniyanlar arasındaki toplu iş uyuşmazlıklarının barışçı ve barışçı olmayan yollardan çözülmesine karışmaz. Burada devlet, sadece toplu ilişkiler mekanizmasının kurallarını koymakla ve bu kurallara uyulmasını sağlamakla yükümlüdür.” Centel, s. 217.

⁸¹¹ Centel, s. 217.

⁸¹² Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 346; Centel, s. 217, 218.

⁸¹³ Yorğun, s. 103.

⁸¹⁴ Yorğun, s. 102.

⁸¹⁵ Yorğun, s. 107.

1989 yılında kamu alanında uygulanan toplu iş sözleşmelerini merkezileştirmek üzere 1984/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur⁸¹⁶. Genelgeye göre kamu kurum ve kuruluşları, koordinasyon kurulu onay vermeden bir toplu iş sözleşmesi imzalayamamaktaydı⁸¹⁷. Türk-İş önderliğinde de kamu kesiminde oluşturulan “Koordinasyon Kurulları” na karşılık güçlü bir taraf oluşturabilmek adına Türk-İş’e üye sendika başkanlarından oluşan bir kurul oluşturulmuştur⁸¹⁸. Kamu kesimi ve Türk-İş önderliğinde kurulan koordinasyon kurulları arasında 1989-2015 yılları arasındaki her dönemde “Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü” imzalanmıştır⁸¹⁹. Ancak bu Protokoller, nitelikleri itibarıyla bağlayıcı olmayıp tavsiye niteliğindedir⁸²⁰. Bunların hukuki niteliğinin centilmenlik anlaşması olduğu da ileri sürülür⁸²¹. Her ne kadar bağlayıcı olmasa dahi 1989-2015 yılları arasında konfederasyonlara üye olan yetkili sendikalar tarafından imzalanan toplu iş sözleşmeleri çoğunlukla Protokollere uygun olarak imzalanmıştır⁸²².

2017 yılında kamu kurumlarında çalışan alt işveren işçileri 696 sayılı Kararname ile çok farklı kamu kurumlarına ve belediye şirketlerine geçirildiğinden geçişten yararlanacak işçilerin mali ve sosyal hakları bakımından tekdüze bir uygulama

⁸¹⁶ **Şahlanan**, s. 343; **Uçkan Hekimler**, Banu, Türkiye’de Kamu Sektöründe Yeni Bir Endüstri İlişkileri Sistemine Geçişin Habercisi: Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmesi Çerçeve Anlaşma Protokolleri, Çalışma ve Toplum, C. 61, S. 2, 2019, s. 907; **Önsal**, Naci, Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Önemli Belgeleri: Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri 1990 Yılı Anlaşma Protokolü, Karatahta İş Yazıları Dergisi, S. 3, 2015, s. 241.

⁸¹⁷ **Önsal**, s. 241.

⁸¹⁸ **Yorğun**, s. 107; **Uçkan Hekimler**, s. 908; **Önsal**, s. 241.

⁸¹⁹ 1989 yılında koordinasyon kurulları arasında sosyal yardımlardan bazıları bakımından anlaşma sağlanmakla beraber ücret artışlarına yönelik anlaşma sağlanamamış ve bunun üzerine Türk-İş tarafından Bahar Grevleri başlatılmıştır. Türk-İş önderliğinde yer alan koordinasyon kurulu tarafından temelde 5 başlık altında talepler sıralanmıştır. Bu taleplerin çoğunluğu ücret artışları ve zamlarına yöneliktir. Bu grevlerde daha önceki grevlerden farklı olarak açlık grevi, yemek ve sakal boykotu, trafiği kapatma vs. yöntemlerine başvurulmuştur. Grevler neticesinde gerçekleşen ilk seçimde ANAP’ın oy oranları büyük oranda düşmüştür. Bu grevler ve oy oranının bu denli düşmesi üzerine ise hükümet ile koordinasyon kurulu arasında ilk çerçeve anlaşma protokolü kabul edilmiştir. **Uçkan Hekimler**, s. 904; **Önsal**, s. 241.

⁸²⁰ **Yorğun**, s. 108; Gönüllü olarak oluşturulan kamu kesimi koordinasyon kurulu ile işçi kesimi koordinasyon kurulu arasında imzalanan toplu iş sözleşmesinin bir tür centilmenlik sözleşmesi niteliğinde olduğu söylenebilir. **Uçkan Hekimler**, s. 904; **Şahlanan**, s. 343.

⁸²¹ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Sözleşmesi, s. 397; **Önsal**, s. 244.

⁸²² **Şahlanan**, s. 344; **Yorğun**, s. 108; “Eş deyişle, tek başına hukuki bir değeri olmayan çerçeve protokollerde yer alan hükümler, ancak ilgili konfederasyona bağlı yetkili sendikaların imzaladıkları toplu iş sözleşmelerinde yer alması ile bağlayıcı hale gelmektedir.”. **Uçkan Hekimler**, s. 909. Ayrıca 12 Haziran 1990 tarihinde imzalanan ikinci çerçeve protokolün birinci maddesinde işçi ve işveren sendikaları arasında imzalanacak on yedi toplu iş sözleşmesi ismen sayılmış ve çerçeve protokolün bu toplu iş sözleşmeleri bakımından “Anlaşma Tutanağı” hükmünde olacağı düzenlenmiştir. **Önsal**, s. 243.

getirilmesi amacıyla 20.11.2017 tarihli 696 sayılı KHK. m. 112 hükmü ile 6356 sayılı Kanun'a Ek Madde 2 hükmü getirilmiştir⁸²³. Düzenleme, “(1) *Hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında; [...] çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir. Bu protokol hükümleri geçerlilik süresi içinde bu madde kapsamındaki idareler ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcıdır.*” şeklindedir.

Yeni getirilen düzenleme ile önceki dönemde bağlayıcı nitelikte olmayan Protokoller, geçerlilik süreleri boyunca işçi konfederasyonlarına üye olan sendikalar bakımından bağlayıcı hale getirilmişti⁸²⁴. Protokollerin bağlayıcılığına ilişkin ek maddenin ikinci cümlesi, Anayasa Mahkemesi tarafından 27.12.2023 tarihinde verilen “*Dava konusu kural gereği kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü madde kapsamındaki iş yerleri ile taraf konfederasyona üye olan sendikalar için bağlayıcı kılınmıştır. Bu protokolün işçilerin mali ve sosyal haklarına yönelik düzenlenmesi toplu iş sözleşmesinin içeriğine ilişkin çerçeve bir belirleme sağlamakla birlikte bağlayıcılığı sebebiyle sendikaların toplu iş sözleşmesi yapma hakkını kısıtlamaktadır. Ayrıca söz konusu bağlayıcılık toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında uyuşmazlık çıkmasını da engeller nitelikte olduğundan sendikanın grev kararı almasını dolaylı olarak engeller niteliktedir. Tüm bu kısıtlama ve engeller ise sendikal faaliyete ve dolayısıyla sendika hakkı kapsamında olan haklara temas ettiğinden düzenlemenin sendika hakkını sınırlandırdığı anlaşılmaktadır. Gerçekten de kuralın yer aldığı maddenin görüşmelerde yeknesaklığın sağlanmasına faydasını, konfederasyonun üyeleri arasında koordinasyonu sağlama niteliğini ve daha güçlü bir görüşme imkânının konfederasyon düzeyinde yapılabileceğini göz ardı etmemek gerekmektedir. Fakat hukukumuzda toplu iş sözleşmesi yapma ve grev kararı alma yetkilerinin sendikalara verildiği değerlendirildiğinde bu protokolün bağlayıcılığı nedeniyle sendikanın söz konusu haklarını kullanamayacağı açıktır. Protokolün bağlayıcılığı nedeniyle oluşan sınırlandırmanın ise Anayasa’da yer verilen sendika kurma hakkının sınırlandırılması nedenleriyle örtüş-tüğü söylenememektedir. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa’nın 13. ve 51.*

⁸²³ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 397; Arıcı, s. 237.

⁸²⁴ Şahlanan, s. 344; Pehlivan, s. 248; Sur, s. 292. Arıcı’ya göre bu tür sözleşmeler bir nevi yeni bir toplu iş sözleşmesi türüdür. Arıcı, s. 237.

*maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.”*⁸²⁵ şeklindeki karar ile iptal edilmiştir. İptal hükmü ile birlikte halen hükümet, işçi konfederasyonları ve işveren sendikaları arasında Protokoller imzalanabilirken; konfederasyon üyesi olan işçi sendikaları, Protokol hükümlerine bağlı olmaksızın toplu iş sözleşmesi imzalayabilirler⁸²⁶. Bu karar sonrası bağlayıcı nitelikte bulunan sözleşmeler bir nevi centilmenlik anlaşmasına dönüşmüştür. Kanaatimizce iptal hükmü, uygulamada beklenen karşılığı sağlayamayacaktır. Çünkü 1989 – 2015 yılları arasında imzalanan toplu iş sözleşmeleri, hukuken bir zorunluluk olmamasına rağmen Protokollere göre düzenlenmiş, hukuken olmasa bile uygulamada bağlayıcı kabul edilmiştir. Düzenleme içerisinde “*imzalanabilir*” ifadesi geçtiğinden hükümet, kamu işveren sendikaları ve işçi konfederasyonları tarafından Protokollerin imzalanması zorunlu olmayıp tercihe bırakılmıştır⁸²⁷. Ancak Türk-İş ve Hak-İş tarafından 2019, 2021 ve 2023 tarihlerinde Protokoller imzalamıştır. Protokoller ile işçilerin mali ve sosyal hakları düzenlenir⁸²⁸.

1. Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü ile Çerçeve Sözleşmeler Farkı

Kamu kesimi çerçeve anlaşma protokoller ile çerçeve sözleşmelerin isim benzerliğinden dolayı birbirleri ile karıştırılma ihtimalleri mevcuttur⁸²⁹. Ancak çerçeve sözleşmeler niteliği itibarıyla farklıdır. Çerçeve sözleşmeler ilk defa 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Bu sözleşmeler, Ekonomik ve Sosyal Konsey’de temsil edilen konfederasyonlara üye olan işçi ve işveren sendikaları arasında işkolu düzeyinde imzalanabilen sözleşmelerdir (STİSK. m. 2/1,b)⁸³⁰. Mevcut durumda Ekonomik ve Sosyal Konsey’de temsil edilen sendikalar TİSK, DİSK, HAK-İŞ ve TÜRK-İŞ’dir⁸³¹. Toplu iş sözleşmelerinin, iş sözleşmeleri üzerindeki bağlayıcılığına ilişkin STİSK. m. 34 hükmü düzenlemesinin benzeri

⁸²⁵ AYM., 27.12.2023, E. 2018/96, K. 2023/222.

⁸²⁶ Uşan, M. Fatih, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, 5. B., Ankara 2024, s. 278.

⁸²⁷ Arıcı, s. 238, 239; Pehlivan, s. 248.

⁸²⁸ Uçkan Hekimler, s. 909; Pehlivan, s. 248.

⁸²⁹ Uçkan Hekimler, s. 904.

⁸³⁰ Narmanlioğlu, Toplu İş Hukuku, s. 312; Arıcı, s. 239; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 317. Çerçeve sözleşmelerin işkolunda imzalanabileceği düzenlemesi ile 275 sayılı Kanun döneminde kabul edilen işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmesinin imzalanabilmesi uygulamasına geri dönmüştür. Aktaş/ Özdemir Ertürk, s. 170; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 252.

⁸³¹ İşverenler veya işçilerin çerçeve sözleşme imzalama yetkisi yoktur. Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 433.

çerçeve sözleşmeler bakımından öngörülmediğinden çerçeve sözleşmeler, iş sözleşmesi üzerinde normatif bir etkiye sahip değildir; toplu iş sözleşmesi türü de sayılmazlar⁸³².

Çerçeve sözleşmenin imzalanması zorunlu olmayıp tarafların birbirlerini imzalamaya zorlayacak imkanları da bulunmaz⁸³³. Ekmekçi/Yiğit'e göre çerçeve sözleşmelerin uygulaması olmamakla beraber hukuken de gereksiz bir düzenlemedir⁸³⁴. Sur'a göre ise henüz uygulaması bulunmayan çerçeve sözleşmenin düzenlemelerinde belirli eksiklikler mevcuttur⁸³⁵.

Çerçeve sözleşmelerin uygulanması ve kapsadığı konu başlıkları STİSK. m. 33/3'de düzenlenir. Bunlar; mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarıdır. Bu sayılan alanlar dışında yer alan örneğin işçileri ilgilendiren mali konularda çerçeve sözleşme imzalanamaz⁸³⁶. Çerçeve sözleşmeler, kapsam ve süre bakımından kısıtlanmıştır⁸³⁷. Bu sözleşmeler en az bir en çok üç yıl süreliğine imzalanabilir⁸³⁸.

Çerçeve sözleşmelerin sadece Ekonomik ve Sosyal Konsey'e üye olan konfederasyonlara üye işçi ve işveren sendikaları arasında imzalanabilmesinin Anayasa m. 53 ve m. 13 hükümlerine aykırı olduğu iddiası ile 22.10.2014 tarihinde Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Yüksek Mahkeme toplu iş sözleşmesi ile çerçeve sözleşmenin birbirlerinden farklı türde sözleşmeler olduğu, çerçeve sözleşmelerin toplu iş sözleşmelerine ayrıca bir alternatif oluşturduğu, ayrıca çerçeve sözleşmede düzenlenecek konuların toplu iş sözleşmesi ile de düzenlenebilecek olması gerekçeleriyle, bu düzenlemeyi Anayasa'ya aykırı bulmamıştır⁸³⁹. Ancak öğretide, bu tür sözleşmelerin

⁸³² Arıcı, s. 239; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 171; Şahlanan, s. 342; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 350; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 317. Ayrıca Bu nedenle çerçeve sözleşmeyi düzenleye kanun hükmünde yer alan "işkolu düzeyi" ibaresi hukuken doğru değildir. Centel, s. 533. Aksi yön-deki görüş için bkz. Sur, s. 292.

⁸³³ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 351; Şahlanan, s. 341; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 171; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 253; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 317.

⁸³⁴ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 352.

⁸³⁵ Sur, s. 291. Çerçeve sözleşmenin yapılış şekli, sözleşmeye uyulmamanın sonucu, işyerinde uygulan bir TİS mevcutsa çerçeve sözleşme ile nasıl uygulanacağı hususunda düzenleme bulunmamaktadır. Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 253.

⁸³⁶ Arıcı, s. 239.

⁸³⁷ Uçkan Hekimler, s. 905.

⁸³⁸ Uçkan Hekimler, s. 906.

⁸³⁹ "İş dünyasında var olan toplu iş sözleşmesi yapma hakkına ek bir hak olarak çerçeve sözleşme yapma hakkı getirilmesi, işçilere ilave bir imkân sunulması anlamına gelmektedir. Buna göre, çerçeve sözleşmenin meslekî eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam

sadece Ekonomik ve Sosyal Konsey’de bulunan konfederasyonlara üye olan sendikalar arasında imzalanabilmesi eleştirilmekte⁸⁴⁰ ve bu şekilde sendikalar arasında ayırım yapmayı gerektirecek hukuki bir gerekçe olmadığı ileri sürülmektedir⁸⁴¹.

Ekonomik ve Sosyal Konsey’de bulunan konfederasyonlara üye olan işçi ve işveren sendikaları arasında çerçeve sözleşme imzalanabilmesi için tarafların 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi’nin m. 41 hükmünde yer alan yetki şartlarını taşıması gerekmez⁸⁴². Taraflar arasında Türk Borçlar Kanunu’na uygun bir şekilde öneri ve kabul iradelerinin bulunması yeterlidir⁸⁴³.

Protokoller ile çerçeve sözleşmeler kapsam, taraflar ve nitelikleri itibarıyla birbirlerinden farklıdır. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararına kadar Protokoller toplu iş sözleşmeleri bakımından bağlayıcı nitelikteyken; çerçeve sözleşmeler toplu iş sözleşmelerine ilave olarak düzenlenebilecek alternatif bir sözleşme türüydü. İptal hükmü ile birlikte Protokollerin de bağlayıcılığı kalmamıştır. Çerçeve sözleşmelerse bağlayıcı nitelikte olmadığı gibi toplu iş sözleşmesi niteliğinde de değildir⁸⁴⁴.

Protokoller kamu kesiminde çalışan işçilerin özellikle mali ve sosyal haklarını düzenlerken; çerçeve sözleşmeler mesleki eğitim, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal sorumluluk ve istihdam politikalarını düzenler. İşçi sendikalarının üyesi oldukları

politikalarına ilişkin düzenlemeleri içerebilmesi ve anılan sözleşmenin, taraflardan birinin çağrısı ve karşı tarafın çağrıya olumlu cevap vermesi ile en az bir, en çok üç yıl için yapılabilmesi ve işkolu düzeyinde yapılacak olan çerçeve sözleşme yapma yetkisini Ekonomik ve Sosyal Konseyde temsil edilen işçi ve işveren konfederasyonlarına üye işçi ve işveren sendikaları olarak belirlemek kanun koyucunun takdirindedir. Kurallar ile toplu iş sözleşmesi yapma hakkının özü zedelenmediği gibi toplu iş sözleşmesi hakkı sınırlandırılmamakta ve hakka bir müdahalede bulunulmamaktadır.” AYM., 22.10.2014, E.2013/1, K. 2014/161.

⁸⁴⁰ Ekonomik ve Sosyal Konsey’e üye olan konfederasyonlara üye sendikalar arasında imzalanabileceğinin belirtilmesi bu Konsey dışındaki sendikaların imzaladıkları sözleşmeleri geçersiz hale getirmez. **Canbolat**, s. 524.

⁸⁴¹ **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 434; **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s. 252; **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 351; **Şahlanan**, s. 341; **Uçkan Hekimler**, s. 906; “*Esasen 6356 sayılı Kanun’da çerçeve sözleşmeye ilişkin konular toplu iş sözleşmesinde ayrılarak bu iki sözleşmenin çakışmayacağı varsayımıyla düzenleme yapılmış ise de, toplu iş sözleşmesinde de borç ilişkisi kurulan düzenlemelere yer verilebilecek olması ve ayrıca özellikle çerçeve sözleşmeyle düzenlenebilecek olan istihdam politikalarının açık olmaması çakışmayı kaçınılmaz kılacaktır.*” **Canbolat**, s. 534.

⁸⁴² **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s. 253; **Sur**, s. 291; **Şahlanan**, s. 341; **Aktay/ Özdemir Ertürk**, s. 172; **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 371.

⁸⁴³ **Şahlanan**, s. 341.

⁸⁴⁴ **Uçkan Hekimler**, s. 906; **Canbolat**, s. 524. Tuncay/Kutsal/Gümrükçüoğlu’na göre ise çerçeve sözleşmeler basit bir Türk Borçlar Kanunu’nda kabul edilen sözleşme niteliğinde değildir. Ancak tam bir toplu iş sözleşmesi niteliğinde de değildir. Çerçeve sözleşmelerin kendine özgü bir toplu iş sözleşmesi olduğu söylenebilir. Ayrıca bünyesinde toplu iş sözleşmesi bulunmayan işkollarındaki işyerlerinde çalışan işçilere doğrudan uygulanır. Bkz. **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s. 257.

konfederasyonlar tarafından imzalanan ve toplu iş sözleşmesinin en önemli konularını oluşturan mali ve sosyal haklara ilişkin Protokol hükümlerinden etkilenmemesi ve buna aykırı toplu iş sözleşmesi imzalayabilmeleri uygulamada oldukça zor bir durumdur.

Protokoller hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi konfederasyonları tarafları arasında imzalanabilirken; çerçeve sözleşmeler Ekonomik ve Sosyal Konsey’de bulunan konfederasyonlara üye olan işçi ve işveren sendikaları arasında imzalanabilir⁸⁴⁵.

2. Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokollerine Getirilen Eleştiriler

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile birlikte hükümet ile kamu işveren sendikaları ve işçi konfederasyonlarının imzaladıkları Protokol hükümleri, imzalanacak toplu iş sözleşmeleri bakımından bağlayıcı olmayacaktır. Ancak geçmişteki örneklerden yola çıkılacak olursa bunun uygulamada karşılık bulması kanaatimizce zordur. Her ne kadar iptal hükmü yanlış bir uygulamayı düzeltmeye yönelik atılan doğru bir adımsa da olması gereken hukuk açısından Protokol düzenlemesi tamamen iptal edilmelidir. Bu nedenle Protokol düzenlemesinin özellikle iptal kararından önceki durumu ya da iptal kararına rağmen işçi sendikalarının çoğunlukla Protokole bağlı olarak toplu iş sözleşmesi imzalama eğilimleri başta olmak üzere öğretide düzenlemeye getirilen belirli eleştiriler mevcuttur.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na göre, toplu iş sözleşmesinin imzalanabilmesi için imza atacak olan sendikaların ehliyet ve yetkilerinin bulunması temel şarttır. Ehliyetli olmayan taraflar arasında imzalanan toplu iş sözleşmeleri kesin olarak hükümsüzdür⁸⁴⁶. Kanun’a göre ehliyete sahip olanlar; işçi sendikaları, işveren sendikaları ya da işveren sendikası üyesi olmayan işverenlerdir⁸⁴⁷. İşçi konfederasyonlarının Kanun kapsamında toplu iş sözleşmesi imzalamaya yönelik ehliyetleri

⁸⁴⁵ Sadece işveren tarafından bir çerçeve sözleşme imzalanamaz. **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s. 253.

⁸⁴⁶ **Narmanlıoğlu**, Toplu İş Hukuku, s. 333; **Yorğun**, s. 106; **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s. 263.

⁸⁴⁷ **Akyiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 374; **Narmanlıoğlu**, Toplu İş Hukuku, s. 326, 327; **Aktay/ Özdemir Ertürk**, s. 179; **Şahlanan**, s. 349; İşveren sendikasına üye olan bir işverenin tek başına imzaladığı toplu iş sözleşmesi ehliyet bakımından sakat olacaktır. Bkz. **Sur**, s. 29; **Arıcı**, s. 241; **Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu**, s.263; **Başbuğ/ Yücel Bodur**, s. 319; **Tunçomağ/ Centel**, s. 360.

mevcut değildir⁸⁴⁸. Ehliyetin bulunması da tek başına sendikaların toplu iş sözleşmesi imzalayabilmelerini sağlamaz. Sendikalar ayrıca yetkili de olmalıdır. Toplu iş hukukunda yetki, ehliyete sahip olan sendikalardan toplu iş sözleşmesi imzalayabilecek olanları belirlemeyi sağlar⁸⁴⁹. İşçi sendikaların yetkili olabilmesi için işkolu barajı aşılmalı ve işyeri/işletme bakımından aranılan çoğunluk sağlanmalıdır. İşverenler bakımından ise herhangi bir sayı şartı aranmaz⁸⁵⁰. İşçi sendikalarının yetkili olabilmesi için Türkiye’de sendikanın işkolunda çalışan toplam işçi sayısının en az yüzde birinin toplu iş sözleşmesi imzalanacak işyerinde çalışması ve işyerinde çalışan işçilerin yarısından fazlasının, işletmede ise en az yüzde kırkının sendikanın üyesi olması gerekir. Yetki açısından işkolu barajı ve işyeri, işletme barajlarının aranmasının zorunlu olmasının Anayasa’ya aykırılığı ileri sürülse de Yüksek Mahkeme tarafından aykırı olmadığı yönünde karar verilmiştir⁸⁵¹.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na göre toplu iş sözleşmesi akdedemeyecek olan konfederasyonlara, özellikle Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararından önce 696 sayılı Kararname düzenlemesi ile toplu iş sözleşmesi imzalama ehliyeti ve yetkisi tanınmıştır⁸⁵². Kanunda toplu iş sözleşmesini ancak yetkili sendikaların imzalayabileceği düzenlenmekteyken; konfederasyonlara bu yetkinin verilmesi sendika ile konfederasyonlar arasında mevcut olan güç dengesini aleyhe bir biçimde değiştirdiği gibi toplu iş hukukunun temel ilkelerini de ihlal etmiştir⁸⁵³. Konfederasyonların temsil yetenekleri ve güçleri sendikalara göre daha fazla olsa da kanunda

⁸⁴⁸ Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 179; Arıcı, s. 241.

⁸⁴⁹ Akyiğit, Toplu İş Hukuku, s. 377 vd.; Sur, s. 294; Yorgun, s. 106, 107; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 181; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 337; Arıcı, s. 247 vd.; Tuncay/ Kutsal/ Gümrükçüoğlu, s. 268 vd.; Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 319; Tunçomağ/ Centel, s. 363.

⁸⁵⁰ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 354; Sur, s. 294, 295; Şahlanan, s. 353-361; Aktay/ Özdemir Ertürk, s. 187-190; Narmanlıoğlu, Toplu İş Hukuku, s. 344.

⁸⁵¹ AYM tarafından kurulan hükümde kanun koyucunun güçlü temsil adına belirli şartları sağlayan sendikalara toplu iş sözleşmesi imzalama yetkisinin verilmesini Anayasa’ya aykırı bulmamıştır. Ancak yetkili olmayan sendikaların da talep ve şikayetlerini ifade edebilecekleri bir ortam oluşturulması gerekliliğine de hükmedilmiştir. Bkz. AYM., 22.10.2014, E. 2013/1, K. 2014/ 161.

⁸⁵² Şahlanan, s. 344, 345; Yorgun, s. 108; Uçkan Hekimler, s. 911.

⁸⁵³ Ayrıca toplu pazarlık süreçlerinin konfederasyonlar tarafından gerçekleştirilmesi tabanda yer alan kamu işçilerinden bağımsız bir sürecin gerçekleştirilmesini sağlar ki bu durum da hukuken problemler meydana getirir. Uçkan Hekimler, s. 911; Pehlivan, s. 249; “Ek Madde 2 ile konfederasyonlar kamuda imzalanacak toplu iş sözleşmelerinin tek muhatabı haline getirilmiştir. Bu toplu iş sözleşmesinin adının çerçeve protokol olarak konulması veya protokolü üye sendika başkanlarının da imzalaması durumu değiştirmemektedir. Masum bir amaç için dahi olsa, sisteme bu şekilde müdahale edilmesinin isabet derecesi tartışmaya açıktır.” Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 397. Benzer yönde bkz. Sur, s. 293; Şahlanan, s. 345.

düzenlenmeyen konfederasyonlara yönelik ehliyet ve yetki unsurlarının kararname düzenlemesi ile getirilmesi hukuka aykırıdır⁸⁵⁴.

Toplu iş sözleşmesi, işçi sendikası ile işveren sendikası ya da işveren sendikası üyesi olmayan işveren arasında serbest ve bağımsız bir şekilde yürütülen toplu pazarlık sürecinin akabinde imzalanır. Protokolün imzalanmasına yönelik gerçekleştirilecek toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi süreçleriye hükümet, işveren sendikaları ve işçi konfederasyonları arasında geçer. Konfederasyonların Protokolleri imzalayabilmesi, toplu iş sözleşmesi ve toplu pazarlık süreçlerinin işyeri düzeyinden çıkarılarak merkezileşmesine neden olur⁸⁵⁵. Yetki şartlarını sağlayan sendikaların uygulamada çoğunlukla Protokollere aykırı bir toplu iş sözleşmesi imzalayabilmeleri de mümkün olmaktadır⁸⁵⁶. Bu durum toplu iş sözleşmesinin özerklik ilkesine zarar verir.

696 sayılı Kararname’de işçi konfederasyonlarına çerçeve protokol yapma imkânı tanınmışken; işveren konfederasyonlarına bu imkânın tanınmaması da düzenlemenin bir diğer eksikliğidir⁸⁵⁷. Kararname ile düzenlenen Ek Madde-2 hükmüne göre işveren sendikaları Protokol imzalayabilir. Sözleşmenin işçi tarafında konfederasyonun, işveren tarafındaysa sendika bulunması eşit düzeyde örgütlenmeye aykırıdır⁸⁵⁸.

Öğretide ileri sürülen bir diğer eleştiri, konfederasyonlar tarafından gerçekleştirilecek olan toplu pazarlık sürecinin kanun tarafından düzenlenmemiş olması, sürecin belirsizlik içerisinde ve mutlaka olumlu sonuçlanma üzerine kurulu olması ve toplu pazarlık sürecinin süresi hakkında hüküm bulunmamasıdır⁸⁵⁹. Sürecin olumsuz sonuçlanması ya da sürecin tıkanması durumunda neler yapılacağı ve pazarlık sürecinin ne kadar süre içerisinde sonuçlanacağı ise kanuni düzenlemede belirsizdir⁸⁶⁰. Ayrıca, kamuda çalışan işçiler ile özel sektörde çalışan işçiler bakımından 696 sayılı Kararname nedeniyle oluşan farklı uygulama Anayasa’da düzenlenen eşitlik ilkesine de aykırıdır⁸⁶¹.

⁸⁵⁴ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 398; Yorgun, s. 109.

⁸⁵⁵ Uçkan Hekimler, s. 912. Aynı yönde bkz. Pehlivan, s. 250.

⁸⁵⁶ Yorgun, s. 110.

⁸⁵⁷ Yorgun, s. 110.

⁸⁵⁸ Pehlivan, s. 250; Uçkan Hekimler, s. 911.

⁸⁵⁹ Şahlanan, s. 345; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 398; Yorgun, s. 110.

⁸⁶⁰ Şahlanan, s. 345; Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 398; Yorgun, s. 113.

⁸⁶¹ Ekmekçi/ Yiğit, Toplu İş Hukuku, s. 398.

Öğretide, hükümet ve kamu işveren sendikaları ile çerçeve protokolü imzalayacak olan konfederasyonların grev ve uyuşmazlık süreçlerinde yetkili olmaması da ayrı bir hukuki sorunu oluşturur⁸⁶². Düzenleme bu haliyle Anayasa’da düzenlenen “*grev hakkına*” aykırıdır⁸⁶³. Grev hakkı; işçi sendikasına, işveren sendikası karşısında dengeleyici bir güç sağlar. Gücsüz durumda bulunan işçiler, güçlü durumda yer alan işverenlere karşı grev hakkı ile baskı oluşturur ve özellikle mali konularda eşit bir pazarlık süreci imkânı elde eder⁸⁶⁴. 2017 yılında kabul edilen yeni düzenleme ile birlikte işçi konfederasyonuna üye olan sendikalar toplu iş sözleşmesi imzalama yetkisini bir nevi konfederasyonlara devretmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararından önce Protokoller ile belirlenen mali ve sosyal haklara ilişkin düzenlemeler bağlayıcı kabul edildiğinden; yetkili sendikaların bu hükümler bakımından grev haklarını kullanması mümkün değildi⁸⁶⁵. İşçilerin ücret ve sosyal haklar haricinde grev hakkı bulunsa dahi bunun pratikte bir anlamı yoktu⁸⁶⁶. İptal kararı sonrasında Protokollerin toplu iş sözleşmesi üzerinde bağlayıcı olmasını sağlayan bir hukuki düzenleme kalmamıştır. STİSK m.49, 51, 60, 65, 73 vs. hükümlerinde grev hakkının işçi sendikalarına tanınan bir hak olduğunu düzenlenmiştir. Kanun’a göre ehliyetsiz ve yetkisiz olan işçi konfederasyonlarının kanunen grev hakkı da bulunmaz. Bu sebeple Karamame ile getirilen düzenlemenin bir nevi grevsiz bir toplu iş sözleşmesi sisteminin kabulü anlamına geldiği söylenebilir⁸⁶⁷. Bu düzenleme ile ilerleyen süreçte kamuda grevin tamamıyla ortadan kalkması söz konusu olabilir⁸⁶⁸.

Öğretide düzenlemenin eleştirilen yönlerinden bir diğeryse, özellikle Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararından önce Protokollerin yürürlükte mevcut olan ya da ileride imzalanacak toplu iş sözleşmelerine nasıl uygulanacağına yönelik bir

⁸⁶² **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 398; **Yorğun**, s. 108; **Uçkan Hekimler**, s. 912; **Sur**, s. 293; **Aktay/ Özdemir Ertürk**, s. 139.

⁸⁶³ **Yorğun**, s. 113. Bu düzenleme ile birlikte kamu kesiminde yeni bir endüstri sistemi kabul edildiği söylenebilir. Bkz. **Uçkan Hekimler**, s. 914; **Sur**, s. 293; **Pehlivan**, s. 250.

⁸⁶⁴ **Yorğun**, s. 112; **Aktay/ Özdemir Ertürk**, s. 139.

⁸⁶⁵ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 398; **Sur**, s. 293.

⁸⁶⁶ **Ekmekçi/ Yiğit**, Toplu İş Hukuku, s. 398.

⁸⁶⁷ **Yorğun**, s. 112; **Pehlivan**, s. 250; **Uçkan Hekimler**, s. 912.

⁸⁶⁸ Özek sektördeki grev sayıları ile kamudaki grev sayıları karşılaştırıldığında grev sayısının ne kadar düşük olduğu görülür. Ayrıca 2009 ve 2011 yılları arasında kamuda hiç grev gerçekleştirilmemiştir. **Uçkan Hekimler**, s. 913. Ancak işçi konfederasyonu tarafından çerçeve protokolün imzalanması sürecine yetkili sendikaların da dahil edilmesi şartıyla yetkili sendikalar grev hakkını kullanabilir. **Yorğun**, s. 113.

düzenlemenin bulunmamasıydı⁸⁶⁹. Örneğin, 11.08.2021 tarihinde imzalanan Protokolün kapsamı 2021 yılında imzalanmış ya da imzalanacak toplu iş sözleşmeleri olarak belirlenmiştir⁸⁷⁰. Daha önceki yıllarda imzalanmış toplu iş sözleşmeleri bakımından herhangi bir düzenleme bulunmaz. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayınlanan görüş yazısında, Protokolün kapsamının sadece 2021 yılını kapsadığına ve önceki dönemlerin bu kapsamda olmadığı belirtilmiştir⁸⁷¹. Öğretide ileri sürülen bir diğer görüşe göre, Protokoller kendilerinden önceki dönemlerde yapılmış toplu iş sözleşmelerini de kapsamına almalıdır. Örneğin önceki dönemde imzalanan 01.11.2020-31.12.2020 tarihli toplu iş sözleşmelerinin 2021 yılında imzalanmış Protokol'den yararlanması gerekir. Aksi durumda toplu iş sözleşmelerinden yararlanan işçiler arasında eşitlik ilkesi ihlal edilir⁸⁷².

Kanaatimizce, Kararname ile getirilen kamuda işçi konfederasyonlarına tanınan Protokol imzalama ile Protokol hükümlerinin yetkili sendikalar ve işverenler bakımından kabul edilmesinin zorunlu olması, Anayasa'ya ve uluslararası sözleşmelere aykırıdır⁸⁷³. Anayasa Mahkemesi tarafından her ne kadar ek madde 2/1'in ikinci cümlesi iptal edilse de yeterli değildir. Hukuka aykırı olan bu düzenlemenin tamamen kaldırılması veya Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu kapsamında konfederasyonların da toplu iş sözleşmesi imzalayabilmesi sağlanmalıdır. Kanaatimizce, ikinci seçeneğin kabul edilmesi halinde ehliyet ve yetki ile grev hükümlerinin köklü olarak değiştirilmesi gerekir⁸⁷⁴. Bu değişimler ise oldukça uzun ve yoğun bir çalışmayı gerektireceğinden ve toplu iş hukukunun temel özelliklerinin tamamen değişmesine yol açabileceğinden, hukuka aykırı nitelikteki bu düzenlemenin tümünden kaldırılması daha lehedir.

B. Belediye Şirket İşçilerine Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolünün Uygulanması

Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolü'nü düzenleyen 6356 sayılı Kanun Ek Madde-2'de Protokollerin hangi işyerlerinde çalışan işçileri kapsayacağı düzenlenir. Kamu idareleri, KİT'ler ve yerel yönetimler bu yerler arasında sayılabilir. Düzenleme,

⁸⁶⁹ Pehlivan, s. 250, 251.

⁸⁷⁰ Pehlivan, s. 251.

⁸⁷¹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü'nün E-98425987-045.02-35773 sayılı görüş yazısı <https://www.csgb.gov.tr>

⁸⁷² Pehlivan, s. 251.

⁸⁷³ Yorğun, s. 116.

⁸⁷⁴ Yorğun, s. 116.

“(1) Hükümet, kamu işveren sendikaları ile işçi sendikaları konfederasyonları arasında; [...] c) İl özel idareleri, belediyeler ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, belediyelerin bağlı kuruluşları, müessese ve işletmeleri ile bunların birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerde, çalıştırılan işçilerin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere kamu toplu iş sözleşmeleri çerçeve anlaşma protokolü imzalanabilir.” şeklindedir.

Kanun hükmü incelendiğinde belediye şirketinde çalışan işçilerin; işçi sendikaları konfederasyonu ile kamu işveren sendikası ve hükümet arasında imzalanacak Protokollerden yararlanabileceği söylenebilir. Ancak uygulamada belediye şirketlerinde çalışan işçilerin Protokollerden yararlandırılmadığı görülmektedir⁸⁷⁵.

Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolleri; kamu işveren sendikaları, hükümet ve işçi konfederasyonları tarafından imzalanabilir. İmzaya yetkili taraflardan hükümet ve işçi konfederasyonları belediye şirketleri bakımından da mevcut olup asıl değerlendirilmesi gereken husus belediye şirketlerinin kamu işveren sendikalarına üye olup olamayacağı hususudur.

İşçi sendikalarının temel amacı işçilerin özellikle ekonomik olarak daha güçlü konumda bulunan işverenlerine karşı korunması iken işveren sendikalarının temel amacı özellikle üyesi bulunan işverenlerin kar oranını artırmaktır⁸⁷⁶. Kamu işveren sendikaları özel işveren sendikalarından farklı olarak devleti temsil eder⁸⁷⁷. Cumhuriyet’in ilk yıllarında özel sektörün yeterli ekonomik güce sahip olmaması devletin endüstri alanında en büyük işveren olmasını sağlamıştır⁸⁷⁸. 1963 yılında da Devlet’in en güçlü ve büyük işveren olması eğilimi devam etmiştir⁸⁷⁹.

Kamu işveren sendikaları ilk kez 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Lokavt Kanunları ile düzenlenmiştir. 6356 sayılı Kanun m. 2/ğ hükmünde ise, “İşçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin

⁸⁷⁵ <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/hak-isten-kamu-cerceve-protokolunun-belediyelerde-de-uygulanmasi-talebi/2957172> (Erişim Tarihi: 13.01.2025)

⁸⁷⁶ **Orhan, Serdar/ Tenlik, Hasan**, Kamu İşveren Sendikacılığın da Yerel Yönetimler Kamu İşverenleri Sendikası, (Editör: Çöpoğlu Mustafa), Kamu İşveren Sendikaları ve Türkiye, Türkiye’de Kamu İşveren Sendikacılığının Gelişimi, 2019, s. 75.

⁸⁷⁷ **Orhan/Tenlik**, s. 75.

⁸⁷⁸ **Orhan/Tenlik**, s. 76.

⁸⁷⁹ **Orhan/Tenlik**, s. 76.

bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdıkları tüzel kişiliğe sahip kuruluşları,” şeklindeki işçi ve işveren sendikalarını tanımlayan ortak hüküm dışında, kamu işveren sendikalarını düzenleyen özel bir hüküm bulunmaz.

Kamu işveren sendikası; çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için kamu kurum ya da kuruluşları tarafından kurulan tüzel kişilik olarak tanımlanabilir. Başbuğ’a göre kamu işveren sendikalarına ancak merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri üye olabilir⁸⁸⁰.

Belediyeler, 1980’lerin ortasında güçlenen işçi sendikaları karşısında adil bir pazarlık ortamı oluşturabilmek adına kamu işveren sendikalarına üye olmuşlardır⁸⁸¹. Ancak belediyeler tarafından çok farklı nitelikte hizmetler yerine getirildiğinden kamu işveren sendikası dışında kendilerine özgür bir sendika kurulması gereksinimi doğmuştur. Bunun üzerine belediyeler tarafından 1995 yılında Belediye İşverenleri Sendikası, 1998 yılında Mahalli İdareler Kamu İşveren Sendikası, 1999 yılında Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası ve 2005 yılında Yerel Yönetimler Kamu İşverenleri Sendikası kurulmuştur⁸⁸². Bu kurulan sendikalar da kamu işveren sendikasının bir türüdür⁸⁸³.

Çalışmamızın üst kısımlarında da ifade edildiği kanaatimizce belediye şirketleri özel ayrıcalıklara sahip bir özel hukuk tüzel kişisidir. Belediye şirketlerinin özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olması kamu işveren sendikasına üye olamayacağı anlamına gelir. Bu nedenle belediye şirket işçilerinin kamu işveren sendikaları ile işçi konfederasyonları arasında imzalanan Protokollerden yararlanabilmesi hukuken mümkün değildir. Ancak 6552 sayılı Kanun’da kamu işveren sendikaları bakımından bir istisna hali düzenlenmiştir⁸⁸⁴.

Alt işveren işçilerinin toplu iş sözleşmesi imzalayamamaları ya da yararlanamamalarına neden olan herhangi bir kanuni düzenleme olmamasına rağmen uygulamada alt işveren işçilerinin çalışma sürelerinin kısa ve çalışma yerlerinin değişiklik göstermesi, işçilerin toplu iş sözleşmesinden yararlanamayacaklarına yönelik bir anlayışın

⁸⁸⁰ **Başbuğ**, Aydın, Alt İşveren İle Toplu İş Sözleşmesi Yapılması ve 6552 Sayılı Kanunla Getirilen Üçlü Toplu İş İlişkisi Sistemi, İş ve Hayat, C. 2, S. 3, 2016, s. 120.

⁸⁸¹ **As**, İzzettin, Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İşveren Sendikacılığı, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2010, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s. 117.

⁸⁸² **As**, s. 118.

⁸⁸³ **Orhan**, s. 94.

⁸⁸⁴ **Arıcı**, s. 249.

yerleşmesini sağlamıştır⁸⁸⁵. Bu anlayışa karşı ise kanun koyucu tarafından 4735 sayılı Kanunun 8. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili hükme göre kamu kurum ya da kuruluşlarında 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca ihale edilen işleri alan alt işverenlerin kamu işveren sendikalarını yetkilendirmeleri halinde alt işveren adına kamu işveren sendikaları toplu iş sözleşmesi imzalayabilirler⁸⁸⁶. Düzenlemenin ekonomik sonucu ise kamu işveren sendikası tarafından imzalanan toplu iş sözleşmesi ile hizmet alım sözleşmesinde belirtilen ücret arasındaki farkın kamu kurumu tarafından ödenmesidir⁸⁸⁷. Kamu işveren sendikalarının alt işverenler adına toplu iş sözleşmesi imzalayabilmeleri toplu iş hukuku düzenlemelerine aykırıdır⁸⁸⁸.

Kamu işveren sendikalarının, kendilerine yönelik yetkilendirme taleplerini reddetme haklarının olup olmadığına yönelik ayrıca bir düzenleme bulunmamakla beraber Yargıtay reddetme hakkının mevcut olmadığını kabul etmiştir⁸⁸⁹. Yetkilendirme her bir alt işveren tarafından ayrı ayrı gerçekleştirilmeli ve her biri ile farklı toplu iş

⁸⁸⁵ **Aydınlı**, Alt İşveren Kurumu, s. 94.

⁸⁸⁶ Kamu işveren sendikası ile işçi sendikası arasında imzalanacak olan toplu iş sözleşmesinin asıl işveren ile alt işveren arasında imzalanan ihaledeki koşulları aşan kısmının, asıl işveren konumundaki kamu kurumu tarafından ödenmesi öngörülmüştür. Bu hükmün getirilme amacı kamuda alt işverenlik ilişkisinin yaygınlaşmış olmasıdır. Ayrıca alt işverenin işyeri, asıl işverenden ayrı kabul edildiğinden alt işveren işçilerinin de toplu iş sözleşmelerinden yararlanılabilmeleri amaçlanmıştır. **Başbuğ**, Üçlü Toplu İş İlişkileri, s. 120. Toplu iş sözleşmesi ile gerçekleştirilen bedel artışlarının kamu kurumları tarafından ödenmesi üçlü bir ilişkinin görünüm şeklidir (4735 sayılı Kanun m.8/3). 6356 sayılı Kanun'da düzenlenen toplu iş sözleşmesi ikili bir niteliktedir. Bu nedenle 6356 sayılı Kanun hükümlerinin üçlü ilişki niteliğindeki 4735 sayılı Kanun m.8'e uygulanması özellikle ehliyet, süre ve işyerlerinin tespiti bakımından hukuki problemlere yol açar. **Başbuğ**, Üçlü Toplu İş İlişkileri, s. 121. Arıcı, bu düzenlemenin hukuka aykırı olduğunu düşünmekle beraber alt işveren işçilerinin ihalesinde hak kazandığı hakların üzerinde bir toplu iş sözleşmesi imzalanması durumunda bunun kamu işvereni tarafından karşılanmasının mantıklı bir yanının olmadığını savunur. **Arıcı**, s. 249.

⁸⁸⁷ **Aydınlı**, Alt İşveren Kurumu, s. 96.

⁸⁸⁸ **Şahlanan**, s. 357; **Aydınlı**, Alt İşveren Kurumu, s. 97.

⁸⁸⁹ "İnceleme konusu davada, yetki belgesinin alındığı tarih itibarıyla hizmet alım sözleşmesinin süresinin bitimine bir yıldan az süre kalmış ise de, yukarıda ayrıntılı olarak izah edildiği üzere somut olayda, toplu iş sözleşmesinin süresinin, hizmet alım sözleşmesinin süresi ile sınırlı olmasının gerekmesi karşısında, mevcut durumda, faaliyetin bir yıldan az sürdüğü bir işin ve 6356 sayılı Kanun'un 35. maddesinin üçüncü fıkrasının uygulanacağını kabulü gerekmektedir. Bu itibarla, davacı alt işveren tarafından, davalı kamu işveren sendikasına verilen yetkilendirme geçerli olduğu gibi, yetkilendirmenin reddi de hukuka aykırıdır. Bununla birlikte, davalı işçi sendikası tarafından 6356 sayılı Kanun gereğince sürdürülen toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin, yok hükmünde sayılması gerektiğine dair talebin de hukuki dayanağı yoktur." **Y22HD.**, 06.06.2016, 10289/16443. Benzer yöndeki kararlar için bkz. **Y22HD.**, 16.01.2017, 246/12; **Y22HD.**, 24.10.2016, 29340/23844; **Y22HD.**, 23.06.2016, 18557/19051; **Y22HD.**, 20.06.2016, 16943/18266.

sözleşmesi imzalanmalıdır⁸⁹⁰. Alt işveren tarafından toplu iş sözleşmesi imzalamaya yetkili kılınabilecek kamu işveren sendikaları ancak Merkezi Yönetim Kapsamında yer alan kamu işveren sendikaları olabilir⁸⁹¹. Yetkilendirilecek kamu işveren sendikasının tespitine yönelik açık bir düzenleme bulunmamakla beraber alt işveren işçilerinin çalışma konularını en iyi bilen kurumun üyesi bulunduğu sendikanın yetkilendirilmesi düzenlemenin amacına uygundur⁸⁹².

Belediyeler ve belediye şirketleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına yönelik hizmet alımı ilişkisinin kurulması yasaklanmışken; diğer hallerde hizmet alım sözleşmesi düzenlenebilmesi mümkündür. 375 sayılı KHK'a eklenen geçici madde 20 hükmü ile belediye ile belediye şirketleri arasında personel teminine yönelik hizmet alım sözleşmesi imzalanabilir⁸⁹³. Bu nedenle belediye şirketleri, 4735 sayılı Kanun m.8 hükmü içerisine dahildir.

⁸⁹⁰ “Diğer taraftan 6552 sayılı Kanun ile öngörülen düzenlemeler ve istisnai sistemin getirdiği yeni hukuki durum karşısında, kamu kurum ve kuruluşları ile alt işverenler arasında bağitlanan her hizmet alım sözleşmesinin farklı alt işveren işyeri olarak kabul edilmesi ve her birinin ayrı ayrı işyeri toplu iş sözleşmesi konusu olması gerekmektedir (BAŞBUĞ, s.126). Zira, 6552 sayılı Kanun ile öngörülen sistem ile idarece fiyat farkının karşılanabilmesi ve işçilerin toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan haklarının akim kalmaması için, farklı koşullarda bağitlanan, süreleri dahi örtüşmeyen hizmet alım sözleşmelerinin ve farklı ihale şartlarının gözetilerek ayrı işyeri toplu iş sözleşmeleri bağitlanması bir zorunluluktur. Aksi halde, farklı ihale koşulları ve hizmet alım sözleşmelerinin, tek bir işletme toplu iş sözleşmesi konusu yapılması, sistemi yeniden işleme hale getirecek ve bu durum da işçilerin mağduriyetine sebebiyet verecektir. Bu itibarla, yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı şekilde, işletme toplu iş sözleşmesine dair hüküm Dairemizce de emredici ve kamu düzenine ilişkin kabul edilse de, 6552 sayılı Kanun ile getirilen istisnai düzenlemeler karşısında, kamu kurum ve kuruluşları ile alt işverenler arasında bağitlanan her hizmet alım sözleşmesinin ayrı ayrı işyeri toplu iş sözleşmesi konusu olması gerektiği tartışmasızdır.”. **Y22HD.**, 06.06.2016, 10289/16443.

⁸⁹¹ **Aydınli**, Alt İşveren Kurumu, s. 96; Belediyeler tarafından kurulan kamu işveren sendikalarının yetkilendirme ile toplu iş sözleşmesi imzalayabilmesi ise hukuken mümkün değildir. **Şahlanan**, s. 357.

⁸⁹² **Şahlanan**, s. 358.

⁸⁹³ “Ancak 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126 ncı maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20 ncı maddesinin birinci fıkrasında, “İl özel idareleri, belediyeler ile bağli kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 ncı maddesindeki limit ve şartlar ile 62 ncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir” düzenlemesi yapılmıştır. Görüldüğü üzere bu düzenleme ile Belediye ve bağli kuruluşlarının personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kanun'un 22 ncı maddesindeki limit ve şartlar ile 62 ncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın kurdukları veya mevcut olan şirketlere gördürmeleri mümkün hâle gelmiştir.”. **YHGK.**, 21.06.2023, 99/696

Kanaatimizce Protokollerin varlığı, toplu iş hukuku kuralları ile uyumlu değildir. Protokollerin hukuka aykırı olmasının engellenebilmesi için toplu iş hukukunun toplu iş sözleşmesi, yetki, ehliyet vs. gibi kuralları köklü bir biçimde değiştirilmeli ya da Protokol düzenlemeleri iptal edilmelidir. Ancak mevcut durumda alt işveren konumunda bulunan belediye şirketlerinin toplu iş sözleşmesi yapma yetkisini devretmesi şartıyla kamu işveren sendikası, hükümet ve işçi konfederasyonu arasında imzalanan Protokollerden yararlanabilmesi hukuken mümkündür⁸⁹⁴. Belediyede çalışan işçiler ile belediye şirketlerinde çalışan ve yaklaşık aynı durumda bulunan işçilerin aynı Protokol kapsamında yer almasıyla belediye ile belediye şirketi arasındaki ücret adaletsizliği az da olsa önlenabilir⁸⁹⁵.

⁸⁹⁴ Arıcı, s. 249.

⁸⁹⁵ Öğretide ileri sürülen bir görüşe, “belediye işçileri ile belediye şirketi işçileri arasındaki özlük hakkı farkının yol açtığı/açacağı eşitsizliklerin bir soruna dönüşmesi nasıl engellenecektir?” sorusunun cevabı da belki bu şekilde verilebilir. Coşkun/ Pank Yıldırım/ Şen, s. 35.

SONUÇ

Belediyeler tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin çeşidi ve ulaştığı kitle her geçen gün artmaktadır. 1980’li yıllarda birçok ülkede etkisini gösteren neo-liberal politikaların etkisi, Türkiye’de de görülmüştür. Bu döneme kadar dünyada güçlü bir devlet anlayışı kabul edilmiştir. Toplumsal ihtiyaçlar devlet, merkezi yönetim ya da yerel yönetimler tarafından karşılanmıştır. Hizmetlerin verimli, hızlı ve kaliteli bir şekilde yerine getirilebilmesi amacıyla; 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu başta olmak üzere belediye şirketlerinin kurulması ya da kurulmuş bir şirkete ortak olması imkânı kanuni düzenlemeler ile sağlanmıştır. Ancak ilgili düzenlemelerde belediye şirketleri iş hukuku boyutuyla çok detaylı düzenlenmemiştir. Özellikle bireysel ve toplu iş hukuku bakımından tartışmalı hususlar bulunmaktadır. Çalışmamız kapsamında gerçekleştirilen detaylı incelemeler neticesinde; mevzuata belediye şirketlerine yönelik aşağıda belirtilen tartışmalı hususlar yönünden eklemeler gerçekleştirilmelidir.

Belediye şirketlerinin kurulmasını sağlayan en temel mevzuat; 5393 sayılı Belediye Kanunu m.70 ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu m.26 hükmüdür. Söz konusu kanunlarda belediyelerin belediye şirketi kurabilecekleri düzenlenmişken; kurulmuş şirketlere ortak olmalarına yönelik kurallar ve usuller yer almamıştır. Belediyeler tarafından sermayesinin çoğunluğuna sahip olunmak kaydıyla şirketlere ortak olunması, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’da yer alır. Bu Kanun’a göre şirketlerin kuruluşunda Cumhurbaşkanı’nın izni aranır. Cumhurbaşkanı izninin tüm belediye şirketlerinde aranıp aranmayacağı hususu öğretilerde tartışmalıdır. Bu tartışmalara son verebilmek adına Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu’na eklenecek bir hüküm ile belediyelerin herhangi bir makamın iznine tabi olmadan kurulmuş bir şirkete ortak olabilmeleri açıkça vurgulanmalıdır. Kanaatimizce bir nevi idari vesayet çeşidi olan Cumhurbaşkanı izninin sadece ticari faaliyetlerde bulunacak belediye şirketlerinde aranması daha uygun olur.

Belediye şirketlerinin faaliyet alanlarının neler olduğu hususunda da öğretilerde tartışmalar vardır. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu’nda; belediye şirketlerinin faaliyet alanı, belediyelerin ve büyükşehirlerin görev ve hizmet alanları olarak belirlenmiştir. Bu ifade çok geniş olduğundan Anayasa Mahkemesi tarafından kapsamı daraltılmıştır. Buna göre belediyeler tarafından tüm mahalli müşterek

ihtiyaçlar değil; ancak Belediye Kanunu m. 14 ve m. 67 hükmünde düzenlenen faaliyetler yerine getirilebilir. İlgili şirketlerin yerine getirebileceği faaliyet alanlarının iki farklı hükümde düzenlenmesinin asıl sebebi, imzalanan hizmet alım sözleşmelerinde asıl işveren – alt işveren ilişkisi şartlarının aranıp aranmayacağı noktasındadır. Belediye Kanunu m. 14 hükmünde sayılan hizmet türlerinin alt işverene verilmesinde, İş Kanunu’nun 2. maddesinin 6. fıkrasında düzenlenen şartlar aranırken; Belediye Kanunu m. 67 hükmünde sayılan hizmetler bakımından ilgili şartlar aranmaz. Söz konusu düzenlemeler arasında mevcut olan ayrım sadece şartlara yönelik olup muvazaa yaptırımı her iki duruma da uygulanır.

Belediye şirketlerinin faaliyet alanlarına yönelik değerlendirilmesi gereken bir diğer durumsa, söz konusu hükümlerde sayılan hizmetlerin tamamının belediye şirketleri tarafından yerine getirilip getirilemeyeceğidir. Yargıtay, belediye ile belediye şirketleri arasında ancak Belediye Kanun’u m. 67 hükmünde sayılan hizmetler bakımından asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurulabileceğini; m. 14 hükmünde yer alan faaliyetlerin ise sadece belediyeler tarafından yerine getirmesi gereken asli faaliyetlerden olduğuna yönelik karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi’ne göre ise; 14. madde de sayılan hizmetlerin tamamı belediye şirketleri tarafından yerine getirilemez. Bunlar arasında belediyenin yerine getirmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli nitelikte olan ve olmayan hizmetler gibi bir ayrıma gidilmemiştir. Ancak kamu düzenini yakından ilgilendiren itfaiye ve zabıta gibi hizmetlerin özel hukuk tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesi kamu güvenliğini ihlal edebilir. Nitekim 2025 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nin Los Angeles bölgesinde çıkan yangın felaketi, itfaiye hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerin yerine getirilmesinin tehlikesini göstermesi bakımından önemlidir. Kanaatimizce, mevcut düzenlemede belediyeler tarafından yerine getirilmesini gereken asli ve tali hizmetler ayrımı yapılmadığından, ilgili hükümlerde yer alan faaliyetlerin tamamının lafzi yorum gereği belediye şirketlerine yaptırılması hukuken mümkündür. Olması gereken hukuk açısından ise m. 14’te sayılan hizmet türleri; belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken asli hizmetler ve belediye şirketlerine yaptırılacak tali hizmetler olarak iki başlık altında düzenlenmelidir. Belediye şirketleri ise ancak tali hizmetleri yerine getirebilmelidir. Söz konusu şirketlerin, Belediye Kanunu m. 67 hükmünde sayılan hizmetleri yerine getirmesi açısından ise herhangi bir tartışma mevcut değildir.

Belediye şirketlerinin hukuki niteliği de öğretide tartışmalıdır. Belediye şirketlerinin; yönetiminde belediye çalışanlarının bulunması, yönetim kurulu başkanlarının aynı zamanda belediye başkanı olması, Kamu İhale Kanunu'na ve Sayıştay denetimine tabi olması nedeniyle kamu tüzel kişisi olduğu öğretide bir grup yazar tarafından savunulur. Bizim de katıldığımız karşıt görüşte olanlara göre, belediye şirketlerinin belediyelerin yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmet alanlarında faaliyette bulunması ya da yukarıda sayılan özelliklere sahip olması kamu tüzel kişiliğini haiz olduğunu göstermez. Bu sayılan özellikler belediye şirketlerinin diğer özel hukuk tüzel kişilerine nazaran farklı türde bir özel hukuk tüzel kişisi olduğunu gösterir. Çünkü bu şirketler, her ne kadar belediye tarafından kurulmuş olsa ya da yönetimi ele geçirmek suretiyle sermayesinin çoğunluğuna sahip olursa dahi kuruluş kanunu 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu olduğu için idari bir işlem ile kurulmaz. Tüzel kişilik kazandıran işlemler söz konusu kanun kapsamında gerçekleştirilen işlemlerdir ve ticaret siciline kayıt ile tüzel kişilik kazanılır. Bu nedenlerle belediye şirketleri özel hukuk tüzel kişiliğini haizdir.

Kamu kurumları, istihdam oluşturma ve yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetleri en uygun maliyetle ve kaliteli bir şekilde ifa edebilme amacıyla asıl işveren - alt işveren ilişkisi kurmayı tercih eder. Belediyeler ile belediye şirketleri arasında imzalanan hizmet alım sözleşmeleri de bu ilişkisinin bir görünüm şeklidir. Öğretide işçi çalıştırmayıp sadece memur çalıştıran kamu kurumlarının, 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde işveren sayılmayacağı ve bu nedenle bu tür kamu kurumlarının asıl işveren olamayacağı ileri sürülür. Kanaatimizce, güçsüz durumda olan işçileri korumak amacıyla getirilen asıl işveren - alt işveren ilişkisinin işçi çalıştırmayan kamu kurumlarına da uygulanması gerekir. Bu ilişki ancak iki farklı işveren arasında kurulabilir. Öğretide belediye ile belediye şirketleri arasında organik bağ olduğu ve belediye şirketlerinin ayrı bir işveren kabul edilmemesi gerektiği ileri sürülmektedir. Kanaatimizce, belediye şirketleri yönetiminde, sermayesinde ve kuruluşunda belediyenin aktif rol aldığı bir özel hukuk tüzel kişiliğidir. Bazı belediye şirketlerinin uygulayacağı fiyat politikalarına, yönetsel kararlara vs. belediye tarafından karar verilmekte ve bu durum organik bağ olarak isimlendirilmekte ise de belediye şirketlerinin belediyeden ayrı bir organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa sahip olduğu

söylenmelidir. Bu nedenle belediye ile belediye şirketleri arasında asıl işveren – alt işveren ilişkisi kurulabilir.

Kamu kurumları tarafından asıl işveren - alt işveren ilişkisinin kötüye kullanılması önüne geçilebilmek amacıyla zaman içerisinde çok sayıda kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, bu düzenlemelerdendir. Ancak 6552 sayılı Kanun kendisinden beklenen faydayı sağlayamamıştır. Bunun üzerine 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükmü yürürlüğe girmiştir. Kararname 08.03.2018 tarihinde kabul edilmiştir. Bu düzenleme ile kamuda çalışan alt işveren işçileri kadroya geçirilirken; 04.12.2017 tarihi itibarıyla belediyelerde çalışan alt işveren işçileri de belediye şirketlerine işçi olarak geçirilmişlerdir. Geçiş işlemleri büyük ölçüde 02.04.2018 tarihinde tamamlanmıştır. Geçiş İşlemi Düzenlemelerinden yaklaşık 750.000 işçi yararlanmıştır. Bu kadar çok işçiyi etkileyen bir geçiş şeklinin kanun hükmü ile düzenlenmesi gerekirken; kararname ile düzenlenmesi öğretide isabetli bulunmamıştır. Kanaatimizce, kamu kurumlarına kadro ile sağlanan geçiş, belediye şirketlerine gerçekleşen geçişe göre daha güvencelidir. İki farklı düzenlemenin bulunması, Anayasa m. 10 hükmünde koruma altına alınan “*kanun önünde eşitlik*” ilkesini ihlal eder. Kamu kurumları tarafından hizmet alım sözleşmelerinin imzalanmasına imkân tanıyan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m. 62/1-e hükmü de bu kararname ile değiştirilmiştir. Yeni değişiklik ile kamu kurumları, belediyeler ve belediye şirketleri personel teminine yönelik hizmet alım sözleşmelerinin tarafı olamazlar. Belediyeler ile belediye şirketleri arasında imzalanacak hizmet alım sözleşmeleri ise bu yasağın istisnasını oluşturur (375 sayılı KHK ek madde 20). Dolayısıyla bu iki taraf arasında gerek personel çalıştırılmasına yönelik hizmet alım sözleşmesi gerekse de diğer hizmet alım sözleşmeleri imzalanabilir.

Belediye şirketlerine, belirli şartları sağlayan alt işveren işçileri geçebilmiştir. Bu şartlar; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda memur olabilmek için gereken belirli şartların sağlanması, 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalışıyor olunması, emeklilik, yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanılmamış olması, dava ve icra takiplerinden feragat edilmesi, sulh sözleşmesinin imzalanması, yapılacak yazılı, sözlü ya da uygulama sınavında başarılı olunmasıdır. İlgili şartlar belirli yönlerden Anayasa’ya

aykırıdır. Belediye şirketlerine işçi olarak geçirilen işçilerden devlet memurlarında aranan belirli niteliklerin aranması ve diğer işçilerde olmayan bir şekilde geçiş işlemi düzenlemesinden yararlanacak işçilerin iş sözleşmelerinin emeklilik aylığı almaya hak kazandığı anda feshedilebilmesi, Anayasa’da düzenlenen eşitlik ilkesine aykırıdır. Yüksek Mahkeme, söz konusu işçilerin farklı hukuki statüye sahip olduğu ve bu nedenle farklı hukuki işlemlerin kendilerine uygulanmasının Anayasa’ya aykırı olmadığına hükmetmiştir.

Öğretide en çok tartışılan şartlardan birisi, işçilerin açılmış olan davalardan feragat etmesi ve ileride açabilecekleri davalardan feragat edeceklerine yönelik sulh sözleşmesi imzalamalarıdır. Feragat beyanının hangi alacakları kapsayacağı düzenlemede açıkça belirtilmemiştir. Feshe bağlı alacaklar, geçiş aşamasında muaccel hale gelmeyeceğinden feragatin bu alacak kalemlerini kapsamaması gerekir. Kapsamına sadece geçiş anında muaccel hale gelmiş olan ücret alacakları dahildir. Anayasa Mahkemesi, feragat ve sulh sözleşmesi sunma şartını düzenleyen hükmü, adil yargılanma ve mülkiyet hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle iptal etmiştir. İptal kararları geçmişe dönük uygulanamaz. Yüksek Mahkeme’nin iptal kararı ancak derdest davalara uygulanabilir. Daha açık bir ifade ile, ilgili dönemde belediye şirketlerine geçiş talebiyle idari yargıda açılan ve derdest olan davalara iptal kararı uygulanır. Yüksek Mahkemenin iptal kararının feragat ve sulh sözleşmeleri üzerindeki etkisi de tartışmalıdır. Geçiş işlemi öncesi açılmış bulunan davalardan feragat eden işçiler bakımından feragat kesin hüküm gibi sonuç doğurur. İlgili taleplere yönelik yeniden dava açılamaz. Geçiş işlemleri sonrasında kapsayan sulh sözleşmelerinin ise iptal hükmü ile birlikte hukuki dayanağı kalmamıştır. Bunun sonucunda, işçilerin geçiş işlemleri sonrasında bu döneme ilişkin ücret alacakları bakımından zamanaşımı süresi içerisinde belediyelere karşı dava açmaları mümkün hale gelmiştir.

Geçiş işlemi düzenlemelerinin hukuki niteliğine yönelik Kanun’da açık bir düzenleme yoktur. İlgili düzenlemelerden yararlanan işçilerin çalışma yerleri ve koşulları değişmez iken sadece işveren tarafı değişir. Ayrıca belediye şirketlerine geçecek işçilerin başvuruları bir nevi geçişe yönelik verilmiş onay niteliğindedir. Bu nedenle, düzenlemenin, işyeri devri niteliğinden daha çok iş sözleşmesi devri niteliğinde olduğu söylenebilir. Söz konusu düzenlemelerin alt işverenler bakımından ve geçiş hükümlerinden yararlanan işçiler bakımından önemli sonuçları vardır. İlgili düzenlemelerden

yararlanan işçilerin iş sözleşmelerinin tüm hak ve borçları ile birlikte belediye şirketine geçmesi gerekir. Aksi takdirde işçilerin ücretlerinde ya da ücret artışlarında meydana gelecek bir azalma çalışma koşullarında esaslı değişiklik niteliğinde sayılmalıdır. Çalışma koşulları, iş sözleşmesinden, personel yönetmeliğinden, benzeri kaynaklardan veya işyeri uygulaması ile belirlenir (İŞK m. 22). Geçiş yapacak işçilere yönelik getirilen ücretlerin, Yüksek Hakem Kurulu'nca karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar uygulanacak ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan daha fazla olamayacağı şartı bir kanun hükmünde kararname düzenlemesidir. Kanun ya da kararname düzenlemeleri ile çalışma koşullarının esaslı olarak değiştirilip değiştirilemeyeceği hususunun tartışılması gerekir. İŞK. m. 62 hükmüne göre işçilerin ücretleri kanun hükmüne dayalı olarak azaltılamaz. Bu nedenle belediye şirketleri tarafından işçilerin ücretleri ancak İŞK. m. 22 hükmünde yer alan usule uygun şekilde azaltılabilir. Yargıtay'a göre geçiş hükümleri ile birlikte belediye şirket işçilerinin eski sözleşmeleri sona ermiş olup işçilerin ücretlerinde ya da ücret artışlarında meydana gelen azalmalar, çalışma koşullarında esaslı değişiklik anlamına gelmez. Yargıtay'ın kararına bu anlattığımız gerekçelerle katılmamaktayız.

Yüksek Hakem Kurulu tarafından imzalanan toplu iş sözleşmesinde, geçiş işlemi düzenlemelerinden yararlanacak işçilere her altı aylık dönemde yüzde dört oranı uygulanacağı kararlaştırılmıştır. Zamlı ödemeler ise 01.01.2019 tarihinden itibaren başlamıştır. Bu tarihe kadar genellikle işçilere geçişten önce aldıkları ücretler aynen ya da artırılarak ödenmiştir. Ancak yüzde dörtlük zam oranının hangi tarih ve ücret üzerinden hesaplanacağı Kararnamede açıkça düzenlenmemiştir. Yargıtay işçilerin hak edeceği ücret zamlarını, geçiş sürecinde işçiler tarafından imzalanan belgelerdeki hükümlere göre belirlemiştir. Ücretlerin, asgari ücretin belirli bir katı şeklinde belirlendiği hallerde, sadece ilk ücret asgari ücrete göre hesaplanmış, her dönem bu ücrete yüzde dört zam oranı uygulanmıştır. Ancak geçiş esnasında imzalanan belgede asgari ücretin belirli yüzdesinin her ay ödeneceği vurgulanmış ise her dönemde ücret önce asgari ücretin belirlenen katına yükseltilmiş, ardından bulunan ücrete yüzde dört oranında zam yapılmıştır. Ücretin, asgari ücretin belirli olmayan katı ya da asgari ücrete bağlı olmayan bir açıklıkta belirlendiği durumlarda ise işçilerin 31.12.2018 tarihinde aldıkları ücrete yüzde dört zam oranı uygulanmıştır. Kanaatimizce, ücret zamları da tıpkı ücrete olduğu gibi ancak işçinin onayı ile değiştirilebilir. İş sözleşmesi devri

niteliğinde olan geçiş işlemi zenlemelerinde işçilerin ücret zamları da önceki sözleşmede belirlenen miktar kadar gerçekleştirilebilir. Her ne kadar değişiklik talebi işverenden değil, Kararnameden kaynaklanmış olsa da değişikliğin gerçekleşebilmesi için İşK m. 22 hükmünde zenlenen değişiklik usulünün uygulanması gerekir. Değişikliğe onay vermeyen işçiler ise değişikliğin uygulanması neticesinde oluşan ücret farklarını talep edebilir.

Belediye şirketleri bakımından uygulamada ve yargı kararlarında tartışılan en önemli hususlardan birisi de ilave tediye alacağıdır. İşçilerin deme döneminde iş sözleşmesi ile 6772 sayılı Kanun m. 1’de sayılan kamu kurum ya da kuruluşlarında çalışıyor olmaları ilave tediyeye hak kazanmaları bakımından yeterlidir. İlgili zenlemede yer alan “*belediyeler ve belediyelere bağlı teşekküller*” ibareleri içerisine belediye şirketlerinin dahil olup olmadığının değerlendirilmesi gerekir. Kanaatimizce, belediye şirketleri “*belediyeye bağlı teşekkül*” kapsamında yer almaz. Çünkü bağlı kuruluş tanımını Mahalli İdareler, Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği m. 4/1-a hükmünde yapılmıştır. Bu tanıma göre ve bağlı kuruluşlar ancak EGO ve İETT gibi kamu tüzel kişileri olabilir. Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda “*belediye şirketi*” ve “*belediye bağlı teşekkülleri*” ibareleri aynı hükümde farklı anlamlarda birlikte kullanılmışlardır. Bu nedenlerle her ne kadar diğer özel hukuk tüzel kişiliklerinden belirli yönlerden ayrılrsa da belediye şirketlerinin özel hukuk tüzel kişisi olduğu düşünüldüğünde “*belediyelere bağlı teşekkül*” kapsamına da girmeyeceği ve bu nedenle belediye şirket işçilerinin ilave tediyeye hak kazanamayacağı söylenmelidir.

Belediye şirketleri bakımından bireysel iş hukuku yanında ayrıca toplu iş hukuku bakımından da tartışmalı hususlar vardır. Bu tartışmalardan ilki belediye şirketlerinin işkolunun tespitidir. Belediyeler ile belediye şirketleri arasındaki hukuki ilişki hizmet alım sözleşmesine dayanmakta olup, asıl işveren alt işveren - ilişkisidir. Alt işveren, hizmetini asıl işverenin işyeri sınırları içerisinde gerçekleştirse de, ilgili yer kendisi bakımından ayrı bir işyeri sayılır. Bu nedenle alt işveren işyerinin gireceği işkolu asıl işverenden ayrı olarak değerlendirilmelidir. Alt işveren tarafından yerine getirilen yardımcı işler de alt işveren yönünden asıl iş niteliğindedir. İşkolları Yönetmeliği’ne 15.03.2023 tarihinde eklenen ibareye göre belediye şirketlerinin “*genel işler*” işkolunda olması kural iken diğer işkollarında bulunması istisnadır. Yargıtay, son dönemde belediye şirketlerinin işkollarının tespiti için belediye şirketlerinde yürütülen

faaliyeti temel alır. Eğer yerine getirilen faaliyet alanı belediyenin görev ve sorumlulukları arasında ise “*genel işler*” işkoluna; değilse hangi alanda faaliyette bulunuyorsa o alanda yer alan işkoluna girmesi gerektiğine yönelik hüküm kurar. Kanaatimizce belediye şirketleri belediyeden bağımsız bir özel hukuk tüzel kişisidir. Bu nedenle belediye şirketlerinde işkolu tespiti; sadece belediye şirketinin faaliyet alanına bakılarak karar verilmelidir. Bahsedilen gerekçelerle Yargıtay kararlarına katılmamaktayız.

Belediye şirketlerine yönelik toplu iş hukuku kapsamında değerlendirilmesi gereken bir diğer önemli kavramda Kamu Kesimi Çerçeve Anlaşma Protokolleridir. Protokol, farklı kamu kurumları ve belediye şirketlerine geçiş yapan işçilere yönelik ortak bir uygulama geliştirebilmek amacıyla kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptali sonrasında Protokol hükümlerine aykırı olarak işyerlerinde toplu iş sözleşmesi imzalanması hukuken mümkün hale gelse de uygulamada beklenen sonuç gerçekleşmeyebilir. Geçmişte olduğu gibi işçi sendikaları tarafından toplu iş sözleşmeleri genellikle Protokollere uygun hazırlanabilir. Protokol; hükümet, kamu işveren sendikaları ve işçi konfederasyonları arasında imzalanır ve işçilerin mali ve sosyal haklarını düzenler. Ancak öğretilde bu düzenlemeye getirilen birçok haklı eleştiri mevcuttur. Öncelikle 6356 sayılı Kanun’a göre toplu iş sözleşmeleri ancak işçi sendikası ile işveren sendikası ya da işveren sendikasına üye olmayan işveren arasında imzalanabilir. Her ne kadar kanunen toplu iş sözleşmeleri üzerinde bağlayıcı nitelikte olmasa da konfederasyonlara Protokoller imzalama yetkisinin verilmesi ehliyetsiz, yetkisiz bir tüzel kişinin oluşturduğu hükümlere göre toplu iş sözleşmelerinin imzalanabilmesine, toplu iş sözleşmelerinin merkezi bir düzeye çıkarılmasına ve toplu iş sözleşmesinin önemli ilkelerinden biri olan özerklik ilkesinin ihlal edilmesine neden olur. Protokolü imzalamakla yetkili olan taraflarından birisinin hükümet olması, toplu iş sözleşmelerine devletin doğrudan müdahalesini gösterir. Halbuki 6356 sayılı Kanun’a göre toplu iş sözleşmesi süreçleri serbest ve bağımsız bir şekilde yürütülmelidir. Protokol; hükümet, kamu işveren sendikaları ve işçi konfederasyonları arasında imzalanacağından işçi sendikalarının grev hakkını kullanması da mümkün olmaz. Bu ise Anayasa’da düzenlenen “*grev hakkı*”na aykırıdır. Kanaatimizce de ehliyetsiz ve yetkisiz bir kişi tarafından imzalanması, adeta toplu iş sözleşmelerini bağlayıcı nitelikte olması ve grev imkanının kullanılmaksızın sözleşmelerin imzalanması gerekçeleriyle Protokoller, toplu

iş hukukunun temel kurallarına aykırıdır. Bu kavramın yeniden temel esaslar göz önünde bulundurularak düzenlenmesi gerekir.

Protokol hükümlerinden yararlanabilecek işyerleri 6356 sayılı Kanun Ek Madde 2’de düzenlenir. Düzenleme içerisinde belediye şirketleri de yer alır. Protokol hükümet, işveren sendikaları ve işçi konfederasyonu arasında imzalanır. İmzaya yetkili taraflardan hükümet ve işçi konfederasyonları belediye şirketleri bakımından da mevcut olup asıl değerlendirilmesi gereken husus belediye şirketlerinin kamu işveren sendikalarına üye olup olamayacağı hususudur. Belediye şirketleri, diğer özel hukuk tüzel kişilerinden belirli yönlerden ayrılrsa dahi temelde özel hukuk tüzel kişisidir. Özel hukuk tüzel kişilerinin ise kamu işveren sendikasına üye olması mümkün değildir. Kural bu olmakla beraber; 4735 sayılı Kanun’un 8. maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında hizmet alım sözleşmesi imzalayan alt işverenlerin kamu işveren sendikalarını yetkilendirmeleri durumunda ilgili sendikaların Protokol imzalayabilecekleri düzenlenir. Belediye ile belediye şirketleri arasında ise hizmet alım sözleşmesinin imzalanabilmesine yönelik bir kısıtlama olmadığından belediye şirketlerinin bir kamu işveren sendikasını yetkilendirmesi halinde Protokolden yararlandırılması gerekir. Ancak uygulamada belediye şirket işçileri Protokolden yararlandırılmaz.

Çalışmamız kapsamında yer alan ve yukarıda özet halinde ifade edilen hususlar, olması gereken hukuk açısından mevzuatta belirli değişimleri zorunlu kılar. Bu kapsamda belediye şirketlerini düzenleyen mevzuata belirli eklemelerin yapılması tavsiye edilir. Öncelikle belediyelerin herhangi bir makamın iznine tabi olmaksızın kurulmuş bir şirkete ortak olabilmeleri açıkça düzenlenmelidir. Belediye Kanunu’nun 67. maddesindeyse İş Kanunu’nun asıl işveren – alt işveren ilişkisi şartlarını düzenleyen 2. maddesinin 6. fıkrasının uygulanmayacağı vurgulanmalıdır. Ayrıca mevcut düzenlemede belediyeler tarafından yerine getirilmesini gereken asli ve tali hizmetler ayrımı yapılmadığından, Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde yer alan faaliyetlerin tamamının lafzi yorum gereği belediye şirketlerine yaptırılması hukuken mümkündür. Olması gereken hukuk açısından ise bu hizmet türleri; belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken asli hizmetler ve belediye şirketlerine yaptırılacak tali hizmetler olarak iki başlık altında düzenlenmeli ve belediye şirketleri ancak tali hizmetleri yerine getirebilmelidir. Yeni bir düzenleme ile belediye şirketlerinin belediyeden ayrı bir

organizasyona, uzmanlığa ve hukuksal bağımsızlığa sahip bir özel hukuk tüzel kişisi olduğu açıklıkla ifade edilmelidir. Belediye şirketlerinde çalışan işçilerin ilave tediye alacağına yönelik ise Belediye Kanunu'na belediye şirketlerinin “*belediyeye bağlı teşekkül*” niteliğinde olmadığına yönelik bir düzenleme getirilerek bu işçilerin ilave tediye alacak hakkının mevcut olup olmadığı tartışmasına son verilmelidir. Toplu iş hukuku bakımından da belirli değişimlerin gerçekleştirilmesi gerekir. Özellikle İşkolları Yönetmeliği'ne 15.03.2023 tarihinde eklenen belediye şirketlerinin “*genel işler*” işkolunda sayılmasını kural haline getiren hükmün iptali ve belediye şirketlerinde işkolu tespitinin her bir şirket bakımından bağımsız bir şekilde gerçekleştirilmesine imkân tanınması gerekir. Son olaraksa ehliyetsiz, yetkisiz bir tüzel kişinin Protokol imzalayarak toplu iş sözleşmelerini etkilemesine, toplu iş sözleşmelerinin merkezi bir düzeye çıkarılmasına ve toplu iş sözleşmesinin önemli ilkelerinden biri olan özerklik ilkesinin ihlal edilmesine neden olan Protokol düzenlemelerinin bu açıklamalar göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmesi gerekir.

KAYNAKÇA*

- Akkurt**, Sinan Sami/**Erdoğan**, Kemal/**Tokat**, Hüseyin: Medeni Hukuk, 5.B., Ankara 2024.
- Aktay**, Ahmet Nizamettin/**Özdemir Ertürk**, Olgu: Toplu İş Hukuku, 4.B., Ankara 2024.
- Akyılmaz** Bahtiyar/**Sezginer** Murat/**Kaya** Cemil: Türk İdare Hukuku, 17.B., Ankara 2023.
- Akyiğit**, Ercan: İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Alt İşverenlik, Ankara 2011.
- Akyiğit**, Ercan: Kamuda Alt İşverenlik ve Müteahhite İş Verme Özeldekinden Farklı Mıdır?, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C.23, S.4, Mayıs 2011 (Kamuda Alt İşverenlik)
- Akyiğit**, Ercan: Kamu İşyerlerinde Muvazaalı Alt İşverenlik, Sicil İş Hukuku Dergisi, S.17, Mart 2010 (Muvazaalı Alt İşverenlik)
- Akyiğit**, Ercan: İlave Tediye ve Sosyal Sigorta Primi Kesilmesi, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, C. 8, S. 30, 2011. (İlave Tediye)
- Akyiğit**, Ercan: Toplu İş Hukuku, 5.B., Ankara 2024. (Toplu İş Hukuku)
- Albayrak**, Süha Oğuz: Norm Kadro Sistemini Bozan Bir Etken Olarak Belediye Şirketlerinde Personel İstihdamı, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Y.6, S.73, 2018.
- Alp**, Mustafa: Belediye Şirket İşçilerinin 6772 Sayılı Kanun’a Göre İlave Tediye Hakkı- Yargıtay Karar İncelemesi-, Sicil İş Hukuku Dergisi, S. 44., 2020.
- Altay**, Oben Nazlı: Belediye Şirketlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Yürütülmesinde İş Güvenliği Uzmanlarının Yaşadığı Zorluklar, Üsküdar Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, İstanbul 2020, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Altın**, Aytuğ: Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.1, S.2, 2013.
- Altındağ**, Halil: Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı veya Anayasa Değişikliği Sonrasında İdari Dava Açma Süresinin Yeniden Doğması, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 18, S.3, 2014.
- Arıcı**, Kadir: Türk İş Hukuku-II Toplu İş İlişkileri Hukuku, Ankara 2022.

* Aynı yazarın birden fazla eserine veya aynı soyadına sahip yazarların eserlerine ilişkin atıfları birbirinden ayırmak için kullanılan kısaltmalar, ilgili eserin sonunda parantez içinde belirtilmiştir.

- Arıkan**, Yeşeren Eliçin: Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler, Kapak, Mart 2004. [chromeextension://efaidnbmnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.hub-yar.eu/menus/bütünlesen_avrupada_yerel_yonetimler.pdf](https://www.hub-yar.eu/menus/bütünlesen_avrupada_yerel_yonetimler.pdf), s. 38 vd. (Erişim Tarihi: 16.04.2025).
- Arslan** Nagehan Talat: Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: “Yeni Kamu Yönetimi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.11, S.2, 2010.
- Arslaner**, Hakan/**Yavan**, Sercan: 6360 Sayılı Kanunun Getirmiş Olduğu Yerel Kamusal Hizmet Sunum Farklılıkları, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.16, S. Özel Sayı, 2016.
- Arslantürk**, Yalçın: Kamu Kurumlarındaki Alt İşveren Çalışanlarının Kadroya Alınmasının Anayasal Eleştirisi, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.13, S.1, 2023.
- As**, İzzettin: Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İşveren Sendikacılığı, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2010, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Atabay**, Levent: Belediye Şirketlerinde Çalışan İşçilerin 6772 Sayılı Kanun’da Öngörülen İlave Tediye Yaratılmaları Sorunu, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y. 33, S. 148, 2020.
- Atay** Ender Ethem: İdare Hukuku, 8.B., Ankara 2022.
- Aydın**, Ufuk: 6552 Sayılı (Torba) Yasa Sonrası Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkileri, Sosyal Güvenlik Dergisi, C.5, S.1, Ocak 2015. (6552 Sayılı Yasa)
- Aydınlı**, İbrahim: Türk İş Hukukunda Alt İşveren (Taşeron) İlişkisi ve Muvazaa Sorunu, 5.B., Ankara 2021 (Taşeron)
- Aydınlı**, İbrahim: 6552 Sayılı Kanunla Alt İşveren Kurumunda Yapılan Yeni Düzenlemeler ve Değişiklikler, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.18, S.3-4, 2014 (Alt İşveren Kurumu)
- Bağrıaçık**, Ahmet: Kamu Hizmetinin Uyarılma İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.26, S3, 2018.
- Bakır**, Onur: Bir Yılan Hikayesi ve Kadro Masalında Sona Doğru: Bir Truva Atı Olarak “Özel Sözleşmeli Personel”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 71, S.3, 2016.
- Başbuğ**, Aydın: İş Sözleşmesinde Ücretin Boşluk Bırakılması ve İş Hukukunda Açığa İmza, İş ve Hayat, https://www.sekeris.org.tr/dergi/multi-media/dergi/154_is_sozlesmesinde_ucretin_bosluk_birakilmasi_is_hukukunda_aciga_imza.pdf, (Erişim Tarihi: 04.06.2025)

- Başbuğ Aydın:** Alt İşveren İle Toplu İş Sözleşmesi Yapılması ve 6552 Sayılı Kanunla Getirilen Üçlü Toplu İş İlişkisi Sistemi, İş ve Hayat Dergisi, C. 2, S. 3, 2016. (Üçlü Toplu İş İlişkileri)
- Başbuğ, Aydın:** Toplu İş Sözleşmesi Yapma Yetkisindeki Temel Sorunlar ve Sendikal Haklara Olumsuz Etkisi, İş ve Hayat Dergisi, C. 2, S. 4, 2016. (Toplu İş Sözleşmesi)
- Başbuğ, Aydın/Yücel Bodur,** Mehtap: İş Hukuku, 6.B., İstanbul 2021.
- Baycık,** Gaye: 6356 Sayılı Kanunun Uygulanması Bakımından Sendikal Örgütlenme Düzeyi ve İşkolunun Belirlenmesi, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.5, S.2, 2014.
- Bedük,** Mehmet Nusret: Kamu İşyerlerindeki Alt İşveren Uygulaması ve İşçi Alacağı Sorunu, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.19, S.1, 2011.
- Bektaş, Mücahit/Olgun,** İbrahim: Belediye Şirketleri ve İştirakleri, Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler, (Editörler: Ateş, Hamza/ Bıykoğlu, Mücahit), İstanbul 2017.
- Benli Yalçın,** Fatma: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Alt İşveren İşçilerinin Kadroya Geçiş Sonrası Kuruma Yaptığı Başvurular, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. M. Fatih UŞAN'a Dekanlıkta 10.Yıl Anısına Teşekkür Armağanı, Y.7, S.2, 2022.
- Berk,** Ahmet: Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Sayıştay Dergisi, S.49, 2003.
- Bilbil,** Ebru Tekin: Yerel Yönetimlerde Şirketleşmenin Siyaseti: İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri, İdeal Kent, C.11, S. Kentleşme ve Ekonomi Özel Sayısı, 2020.
- Boydak,** Alptekin Burak: Kamu Kuruluşlarının İşçilik Haklarından Sorumluluğu, 2.B., Ankara 2020.
- Boz,** Selman Sacit, Belediye, Köy ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kurulmasını Düzenleyen Hükümler Anayasası 123/3 Maddesine Aykırı Mıdır? , <https://www.idare.gen.tr/boz-ay-m-123-3.htm>, (Erişim Tarihi: 01.06.2025).
- Bozlağan,** Recep: Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özeleştirilmesinde Temel Sorun, Mevzuat Dergisi, Y.7, C.73, 2004.
- Canbolat,** Talat: 6356 Sayılı Kanunda Öngörülen Çerçeve Sözleşmenin Hukuki Niteliği, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Prof. Dr. Ali Rıza OKUR'a Armağan, C.20, S.1, 2014.
- Centel,** Tankut: Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğinin Hukuki Sınırları, Sicil İş Hukuku Dergisi, Y.5, S.17, 2010.

- Cilavdaroglu**, Ahmet A.: Personel Hizmeti Sunan Belediye Şirketleri, Sayıştay Dergisi, S.113, 2019.
- Coşkun**, Bayram/**Pank Yıldırım**, Çiğdem/**Şen**, Eyüp: 696 Sayılı KHK ve 7079 Sayılı Kanunun Türkiye’de Kamu Sektörü İstihdamına Etkisi, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, C.11, S.2, 2022.
- Çağlayan**, Ramazan: Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Haziran 2016 (Kamu Tüzel Kişiliği)
- Çağlayan**, Ramazan: Belediye Şirketlerinin Bağlı Teşekkül Niteliği (6772 Sayılı Kanun Kapsamına Girip Girmediği Meselesi), Emek ve Şehir Dergisi, C.2, S.3, 2024. (6772 Sayılı Kanun)
- Çağlayan** Ramazan: İdare Hukuku Dersleri, 11. Baskı, Ankara 2023.
- Çelik**, Ahmet: Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Etkileri ve Sonuçları, Terazi Hukuk Dergisi, C.15, S.171, 2020.
- Çelik**, İrem: Sendikal Örgütlenmede İşkolunun Belirlenmesi, İstanbul 2021. (İrem)
- Çelik**, Nuri, İş Hukukumuzda Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkisinin Önemli Bazı Sorunları, Sicil Dergisi, Y.5 S.17, 2010 (Asıl İşveren – Alt İşveren).
- Çelik**, Nuri/**Caniklioglu**, Nurşen/**Canbolat**, Talat/**Özkaraca**, Ercüment: İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 36. B., İstanbul 2020.
- Çınar**, Sinan: Belediye İşçilerinin Hukuki Statüsüne Dair Sorunlar ve İstihdama Yansımaları, Memleket Siyaset Yönetim, C.17, S.38, 2022.
- Çil**, Şahin: Uygulamaya Yansıyan Yönleriyle Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi, C. 4, S. 61, 2009.
- Demir**, Konur Alp: Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Şirketleşen Belediye Uygulaması, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.17, S.2, 2019.
- Demirbaş**, Tolga/**Çetinkaya**, Özhan/**Güneş**, Vuslat/**Bektaş**, Nur Belkis: Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye’de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi, Yönetim Bilimleri Dergisi, C.15, S.30, 2018.
- Demirdizen**, Derya: Türkiye’de Sendika İçi Demokrasi Ya Da Bir İmkansızın Arayışı Mı?, Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu V., https://www.researchgate.net/publication/322509103_TURKIYE'DE_SENDIKA_ICI_DEMOKRASI_YA_DA_BIR_IMKANSIZIN_ARAYISI_MI#full-text (Erişim Tarihi: 11.12.2024).
- Demirkaya**, Yüksel: Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye’de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.7, S.13, 2010.

- Demirtaş**, Ayşe Nur: Türkiye’de Belediye Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, Atlas Sosyal Bilimler Dergisi, C.1, S.8, 2021.
- Denek**, Selçuk: Yeni Kamu Hizmeti Düşüncesi: Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.4, S.1, 2019.
- Derbil**, Süheyp: Kamu Hizmeti Nedir?, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.7, S.3, 1950.
- Devlet Planlama Teşkilatı**: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001.
- Dilbirliği**, Muharrem: Belediye Şirketleri, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.2, 1995.
- Duran**, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.
- Durmaz**, K. Pınar: İş Hukukunda Çalışma Koşullarındaki Değişiklikler, Ankara 2021.
- Ekmekçi**, Ömer/**Yiğit**, Esra: Toplu İş Hukuku, 6.B., İstanbul 2024. (Toplu İş Hukuku)
- Erdoğan**, Canan: Belediyeye Ait Şirketlerin İşkolu Tespiti Üzerine, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, C.19, S. 74, 2022.
- Ermumcu**, Senem: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Çalışanlarına İlave Tediye Alacağı Ödenmeli midir? Yargıtay Kararları Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Çalışma ve Toplum, C.3, S.70, 2021.
- Erol**, Ömer Faruk: Belediye Şirket Faaliyetlerini Yeniden Düşünmek: Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramı Kapsamında Elektronik Para Kuruluşu Olarak BELBİM A.Ş ve İstanbulkart Uygulaması, Jurix, C.22, S. 2, 2023.
- Ersöz**, Erdem: Yerel Hizmetlerin Kamu Kurumları Eliyle Yürütülmesi: Belediye Bağlı Kurumları ve Belediye Şirketleri, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya 2012, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Ertan**, Selçuk: 696 Sayılı KHK İle Kamuya Geçen İşçilerin Mali Hakları ve Hukuki Durumu, Emek Araştırma Dergisi, C.10, S. 15, 2019.
- Ertürk**, Arzu Arslan: 6552 Sayılı Kanunun 4857 Sayılı İş Kanunu İle 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa Getirdiği Yenilikler, Çalışma ve Toplum, C. 2015, S. 2 (6552 Sayılı Kanunun).
- Ertürk**, Şükran: İş Hukuku Dersleri Bireysel İş Hukuku, Ankara 2022.
- Ertürk**, Olgu: Toplu İş Hukuku, 4.B., Ankara 2024. (Toplu İş Hukuku)

- Eyrenci, Öner/Taşkent, Savaş/Ulucan, Devrim/Baskan, Esra:** İş Hukuku, 11. B., İstanbul 2024.
- Evren, Çınar Can:** Bir Danıştay Kararı Üzerine Kamu Hizmetinde Bedel Sorunu, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.11, S. 1-2, 2007.
- Gerek, Nüvit:** Kamuda Çalışan Alt İşveren İşçilerinin Muvazaalı İlişkilerden ve İşkolu Tespitindeki Zorluklardan Kaynaklanan Sorunları, Karatahta İş Yazıları Dergisi, S.8, 2017. (İşkolu Tespiti)
- Gerek, Nüvit:** İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair 6552 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C.25, S.3-4-5-6, 2014.
- Gerek, Nüvit:** Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Çalıştırılan Alt İşveren İşçileri İle İlgili Sorunlar, Çalışma ve Toplum, S. 4., 2007. (Hizmet Alım İhaleleri)
- Gökbayrak, Şenay:** Belediyelerde Farklı İşçi Statülerinin İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Değerlendirilmesi, Genel-İş Emek Araştırma Dergisi, C. 2006, S. 1.
- Göktaş, Seracettin:** Asıl İşverenin İş Güvencesi Hükümleri Yönünden Sorumluluğu, Sicil İş Hukuku Dergisi, Y.7, S. 27, 2012.
- Göküş, Mehmet:** Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması, Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C. 10, S. 20, 2010.
- Görmüş, Ayhan:** Kamu Kurumlarında Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilenlerin Kıdem Tazminatı Sorunu, Çalışma ve Toplum Dergisi, C. 3, S. 38, 2013.
- Gözler Kemal/Kaplan Gürsel:** İdare Hukuku Dersleri, 25.B., Ağustos 2023.
- Gözübüyük, A.Şeref/Tan, Turgut:** İdare Hukuku, C.1, Genel Esaslar, 14.B., Ankara 2021.
- Gülan Aydın:** Kamu Hizmeti Kavramı, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C.9, S.1-3, 2011.
- Güler, Şeref:** İş Sözleşmesinin Devrinde Müteselsil Sorumluluk, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 6, S.11, 2021.
- Güleşci, Yusuf:** Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulaması, Ankara 2013.
- Gümüş, Mustafa:** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Personelinin Hukuki Statüsü ve İlave Tediye Alacağı, Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 2019 (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Günday, Metin:** İdare Hukuku, Ankara 2011.

- Güneş** Vuslat: Türkiye’de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin Mali Açından Değerlendirilmesi, Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 2014, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Güzel**, Ali: Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru..., Çalışma ve Toplum Dergisi, C.4, S. 27, 2010.
- İlgezdi**, Ali Rıza/**Sönmez**, Eren/**Güçlü**, Cem: Belediye Şirketleri, 3.B., Ankara 2024.
- İlhan**, İlhami: Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma, Sayıştay Dergisi, S.88, 2013.
- İşbir**, Begüm: Kamu Tüzel Kişiliği, Ankara 2017.
- Karahanoğulları** Onur: Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.47, S.1, 1998.
- Karanfiloğlu**, A. Yasin: Belediye Şirketlerinin Kurulmasına İlişkin Hukuki Düzenlemelere Alternatif Yaklaşımlar, Sayıştay Dergisi, S.38, 2000.
- Kaya**, Gazenfer: Kamudaki Taşeron İşçiler Üzerine Bir Alan Araştırması: Adıyaman Örneği, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 2015, C.14, S.55, 2015.
- Kendirli**, Selçuk/**Başaran**, M. Şakir/**Turan**, Hakan: Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış Denetimi, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 16, S. 1, 2014.
- Koç**, Muzaffer: Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, C.4, S.2, 2016.
- Kurun**, İsmail: Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği, Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.8, S.16, 2017.
- Küçük**, Hülya: Türkiye’de Belediye Şirketlerinin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme, Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives, C.3, S.1, 2015.
- Malbeleş** Nida: Belediye İktisadi Teşebbüsleri Üzerine Bir İnceleme, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C.18, S. 1, 2019.
- Millioğulları Kaya**, Özgün/**Sezgin**, Engin/**Kıran**, Mine Dilan: Belediye İşçilerinin Ücret Düzeyleri: Pilot Bir Araştırma, Emek Araştırma Dergisi, C.9, S.14, 2018.
- Mülayim**, Baki Oğuz: Kalkınma Ajanslarında 6772 Sayılı Kanun Kapsamında İlave Tediye Uygulaması, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.20, S.1, 2018.
- Narmanhoğlu**, Ünal: İş Hukuku II Toplu İş İlişkileri, 2. B., İstanbul 2013. (Toplu İş İlişkileri)

Narmanlıoğlu, Ünal: İş Hukuku I Ferdi İş İlişkileri, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, İstanbul 2024.

Narter, Sami: Kadroya Geçirilen Taşeron (Alt İşveren) İşçilerinin Mevcut Durumunun 696 ve 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler İle Mevzuatımız Açısından Değerlendirilmesi, <https://www.narterhukuk.com/256-kadroya-gecirilen-taseron-alt-isveren-iscilerinin-mevcut-durumunun-696-ve-703-&lang=1&a=1> (Erişim Tarihi: 08.11.2024).

Orhan, Serdar/Tenlik, Hasan, Kamu İşveren Sendikacılığın da Yerel Yönetimler Kamu İşverenleri Sendikası, (Editör: Çöpoğlu Mustafa), Kamu İşveren Sendikaları ve Türkiye, Türkiye’de Kamu İşveren Sendikacılığının Gelişimi, 2019.

Ozansoy, Cüneyt: Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 46, S.1, 1997.

Ökmen, Mustafa/Çağatay, Uluç: Kamu Hizmeti- Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar, Yerel Politikalar Dergisi, Y. 2014, S.6, 2016.

Önsal, Naci: Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Önemli Belgeleri: Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolleri 1990 Yılı Anlaşma Protokolü, Karatahta İş Yazıları Dergisi, S.3, 2015.

Özçelik, Hasan: Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediye Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2010 (Yayınlanmamış Doktora Tezi).

Özdemir, Gürbüz: Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C.11, S.21, 2011 (Belediye İktisadi Teşebbüsleri)

Özdemir, Faruk: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı ve Belediye Şirketlerinde “İşçi Statüsü”, Emek Araştırma Dergisi, C.12, S.19, 2021. (İşçi Statüsü)

Özel, Ceren: Toplu İş Hukukunda İşkolu Kavramı, Ankara 2024.

Özer, M. Akif: Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar, Emek ve Toplum, C.8, S.20, 2019.

Özer, Mehmet Akif/Yıldırım, Serpil: Kamu Hizmeti Sunum Sürecinde Paradigmanın Değişimi: Yeni Kamu Hizmeti, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.12, S.3, 2022.

Özkal Sayan, İpek: Türkiye’de Kamuda Taşeron İşçi İstihdamı: 696 Sayılı KHK’ya İlişkin Bir Değerlendirme, Emek ve Araştırma Dergisi, C.9, S.14, 2018.

Pehlivan Metin: Kamu İşyerlerinde Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi ve Uygulama Sorunları, Ankara 2022.

- Quendler**, Erika: CommunalAudit, a guide for municipalities in Austria to foster inclusive and sustainable development, Studies in Agricultural Economics 120, 2018.
- Sarı**, Osman: Belediye Şirketlerinde Kadroya Geçen Alt İşveren İşçilerinin Genel Memnuniyet Düzeyleri Üzerine Bir Alan Araştırması, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara 2022, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Sayın**, Ali Kemal: Türk Hukukunda Alt İşveren Uygulaması: Kamu Kuruluşlarının Personel Çalışmasına Dayalı Hizmet Alımlarında 6552 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Yaklaşımlar, Sosyal Siyaset Konferansları, S.69, 2017.
- Senyen Kaplan**, Emine Tuncay: Bireysel İş Hukuku, 13.B., Ankara, 2023.
- Senyen Kaplan**, E. Tuncay: Çalışma Koşullarında Değişiklik, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y. 34, S. 158, 2022.
- Sevgili Gençay**, Fatma Didem: Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y. 30, S.134, 2018.
- Sezer**, Yasin: Kamu Hizmetine Girme Hakkı, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.11, S.3-4, 2003.
- Subaşı**, İbrahim/**Yiğit**, Yusuf: İş Sözleşmesinin Devrinde Şekil Şartı, İş ve Hayat Dergisi, C.4, S.7, 2018.
- Sur**, Melda: İş Hukuku Toplu İlişkiler, 11. B., Ankara 2024.
- Sümer**, Haluk Hadi: Belediye Şirketlerinde Çalışan İşçiler İlave Tediyeye Hak Kazanabilirler Mi? , Emek ve Şehir Dergisi, C.2, S.3, 2024. (İlave Tediye)
- Sümer**, Haluk Hadi: İş Hukuku Uygulamaları, 8.B., Ankara 2024.
- Sümer**, Haluk Hadi: İş Hukuku, 27.B., Ankara 2024. (İş Hukuku)
- Sümer**, Haluk Hadi/ **Kayırgan**, Hasan, İşçilik Alacakları ve Hesaplamaları, 4.B., Ankara 2024.
- Süzek**, Sarper/**Başterzi**, Süleyman: İş Hukuku, 24. B., Ekim 2024.
- Süzek**, Sarper: Bireysel İş İlişkisinin Kurulması, Hükümleri ve İşin Düzenlenmesi Açısından Yargıtay'ın 2001 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, Yargıtay'ın İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi 2001, Ankara 2003.
- Şahin**, İsmail: İş Sözleşmesinin Devri, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2014 (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Şahlanan**, Fevzi: Toplu İş Hukuku Sendikalar Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt, İstanbul 2020. (Toplu İş Hukuku)

Şahlanan, Fevzi: Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar ve Çözüm Arayışları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXXII, S.2, 2014. (Kamu İşyerleri)

T.C. Sayıştay Başkanlığı: Ankara Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Kasım 2024.

Tiyek, Ramazan: Devletin Endüstri İlişkilerindeki Rolü ve Taşeron Çalışma, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, C.3, S.7., 2015.

Topak, Süleyman: Belediye İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan İşçilerin 6772 Sayılı Yasaya Göre İlave Tediye Ücret Hakkı, Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, S.45, 2015.

Tulukcu, N. Binnur: İş Güvencesi İşe İade, Ankara 2017.

Tulukcu, N. Binnur: Çalışma Şartlarında Esaslı Değişikliğe İlişkin Usule Uyulmaması Halinde İşveren Tarafından Yapılan Feshin Haksız Olduğuna Dair Yargıtay Kararı İncelemesi, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.16, S.2, 2008, (Esaslı Değişiklik).

Tulukcu, N. Binnur: İş Hukukunda Dinlenme Hakkı, Ankara 2012. (Dinlenme Hakkı)

Tulukcu, N. Binnur: Çalışma Şartlarında Esaslı Değişiklik, Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan, C.1., İstanbul 2011. (Çalışma Şartları)

Tuncay, Aziz Can/Kutsal, Burcu Savaş/Gümrükçüoğlu, Yeliz Bozkurt: Toplu İş Hukuku, 8.B., İstanbul 2023.

Tunçomağ, Kenan/Centel, Tankut: İş Hukukunun Esasları, 9.B., İstanbul 2018.

Uçkan Hekimler, Banu: Türkiye'de Kamu Sektöründe Yeni Bir Endüstri İlişkileri Sistemine Geçişin Habercisi: Kamu Kesimi Toplu İş Sözleşmesi Çerçeve Anlaşma Protokolleri, Çalışma ve Toplum, C.61, S.2, 2019

Uğur, Ömer: Alt İşverenlik İlişkisi ve Kamu İşyerlerinde Uygulaması, Ankara 2017.

Ukal, Gizem Gülşah: Kamu Kesiminde Alt İşveren Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne 2019, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

Ulusoy, Ali D.: Türk İdare Hukuku, 6. B., Ankara 2023.

Urhanoglu, İhtar: İşyeri Devrinin Uygulamada Yarattığı Sorunlar, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.30, S.1, 2022.

Uşan, M. Fatih, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, 5.B., Ankara 2024.

Uşan, M. Fatih/Erdoğan, Ersin/Erdoğan, Canan: Yargıtay ve Bölge Adliye Mahkemesi Kararları Işığında Bireysel İş Hukuku ve İş Yargılaması, Ankara 2021.

- Yaprak**, Nurhan: Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi.
- Yasin**, Melikşah: Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi, İstanbul 2017.
- Yıldırım**, Ramazan/**Çınarlı**, Serkan: Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt:II, Ankara 2019.
- Yıldırım**, Turan/**Yasin**, Melikşah/**Kaman**, Nur/**Özdemir**, H. Eyüp/**Üstün**, Gül/**Çakır**, Hüseyin Melih/**Okay**, Tekinsoy Özge, İdare Hukuku, (Editör: **Yıldırım**, Turan): 8. B., İstanbul 2020.
- Yıldız**, Muhammed Emin: Felsefi Perspektiften Hukuksal Bir Retorik Bakış: Belediye Şirketleri ve İdarenin Kanuniliği İlkesi, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.2., 2020.
- Yılmaz**, Dilşat : Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 12, 2008, S. 1-2
- Yiğit**, Esra: İşyeri Devri ve Kamuda Çalışan Alt İşveren İşçilerinin Kadroya Geçiş Bağlamında İşveren Değişikliğinin Topu İş Sözleşmesine Etkisi, Türk – Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , C.1, S.2, 2019.
- Yorğun**, Sayım: Sendikaların Toplu Pazarlık Yetkisi ve Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Çerçeve Anlaşma Protokolü'nün Hukuki Boyutu, Çalışma ve Toplum, C.1, S.76, 2023.