

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas sayısı:1969/27

Karar sayısı:1969/64

Karar günü:11/11/1969

Resmi gazete tarih/sayı:17.12.1970/13697

İtiraz eden : Balıkesir Asliye Ceza Mahkemesi

İtirazın konusu : 8/6/1965 günlü ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin (i) bendinin, Anayasa'nın 28. maddesine aykırı bulunduğu Anayasa'nın 151. maddesine dayanılarak öne sürülmektedir.

I- OLAY :

Türkiye Öğretmenler Sendikası Balıkesir şubesi üyesi dört öğretmenin, tertip heyeti olarak öğretmenlerin görevlerine ilişkin mevzuatın uygulanması ile ilgili isteklerini açıklamak ve desteklemek amacıyla gösteri yürüyüşü hazırlayarak 2/2/1969 gününde 170 kadar öğretmenle birlikte Balıkesir'de Atatürk Anıtına kadar yürümleri üzerine 624 sayılı kanunun 14. maddesinin (i) bendine aykırı davranışta buldukları iddiasıyla aynı kanunun 22. maddesinin I No. lu bendi uyarınca cezalandırılmaları için haklarında açılmış bulunan kamu dâvasının duruşmasında sanıklar vekilleri tarafından 624 sayılı Kanunun 14. maddesinin söz konusu (i) bendi hükmünün Anayasa'ya aykırı bulunduğu öne sürülmüş ve mahkemece de bu iddianın ciddî olduğu kanısına varılarak Anayasa Mahkemesine bas vurulmasına karar verilmiştir.

III- METİNLER :

a) İptali istenen hüküm :

8/6/1965 günlü ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin iptali istenilen (i) bendi hükmü :

"Madde 14- Devlet Personeli teşekkülleri :

İ- Devlet Personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapamazlar."

b)İlgili Anayasa hükümleri:

"Madde 28- Herkes, önceden izin almaksızın silâhsız ve saldırsız toplanma ve gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir.

Bu hak, ancak kamu düzenini korumak için kanunla sınırlanabilir."

"Madde 46- Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.

İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.

Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz."

IV- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesinin, İctüzüğün 15. maddesi uyarınca, 29/4/1969 gününde yaptığı ve Lûtfi Ömerbaş, İhsan Keçecioğlu, Salim Başol, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün'ün katıldıkları ilk inceleme toplantısında, (Mahkeme, ileri sürülen Anayasa'ya aykırılık iddiasının ciddî olduğu kanısına kendisini götüren görüşünü açıklar kararı 44 sayılı Kanunun 27. maddesinin 2 sayılı bendi hükmüne rağmen göndermediğinden bu eksik tamamlanmak üzere dosyanın geri çevrilmesine oybirliği ile) karar verilmiştir.

Yukarıda II/b sayılı bentte olduğu gibi yazılmış olan gerekçeli kararın gelmesi üzerine 10/6/1969 gününde yapılan ve Lûtfi Ömerbaş, İhsan Keçecioğlu, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar, Halit ZARBUN, Ziya Önel, Muhittin Gürün'ün katıldıkları ilk inceleme toplantısında, dosyadaki eksiğin tamamlandığı anlaşıldığından işin esasının incelenmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

İtirazın esasına ilişkin rapor, mahkemeden gelen kâğıtlar, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen hüküm ile ilgili Anayasa hükümleri ve bunlara ilişkin gerekçelerle yasama meclislerinin görüşme tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Anayasa'nın 46. maddesi, çalışanların önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma ve bunlara serbestçe üye olma hakları bulunduğunu kesin bir ilkeye bağlamaktadır. Maddenin ikinci fıkrası da çalışanlardan, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceği hükmünü koymaktadır. Şu halde işçi niteliği taşımayan kamu hizmet görevlilerinin de, esas itibarıyla, maddenin ilk fıkrasında yer alan, sendika kurma hakkına sahip oldukları, ancak bunun ayrı bir kanunla düzenlenmesi gerektiği kuralı Anayasa ile kabul edilmiş bulunmaktadır. Sözü geçen 46. maddenin son fıkrası ise, maddenin ilk iki fıkrasını da kapsamı içine alan nitelikte bir hüküm koymakta, buna göre gerek işçilerin, gerekse işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin kuracakları sendika ve sendika birliklerinin tüzükleriyle, yönetim ve işleyişlerinin demokratik esaslara aykırı olmaması gerekmektedir.

Anayasa'nın bu ilkelerinin ışığı altında meydana çıkan gerçek: İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin, yani 624 sayılı Kanunun 1. maddesinde açıklandığı üzere, (İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin) sendikalar ve sendika birlikleri kurma hakları vardır. Ancak bu hakkın kullanılma şekil ve esaslarının kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Söz konusu 624 sayılı Kanun da, Anayasa'nın bu emrini yerine getirmek amacıyla yürürlüğe konulmuştur.

Bu konuda üzerinde önemle durulması gereken yön şudur : Anayasa, bu hakkın sadece düzenlenmesi görevini yasa koyucuya vermiş olduğundan yapılacak düzenleme, kamu hizmeti gereklerinin zorunlu kıldığı sınırlamalar dışında, hakkın gereği gibi kullanılmasına olanak sağlayacak ortamın ve koşulların belirtilmesinden ibaret kalmalıdır. Yoksa düzenleme yetkisinin, demokratik bir düzen içinde sendikalardan beklenen erek ve yararların yok olmasını sonuçlandıracak nitelikteki sınırlama ve kayıtlamalarla, hakkın tümünü ortadan kaldırmağa veya engellemeye kadar varabileceğini ve bu suretle sendikaları sadece göstermelik birer kuruluş hüviyetine indirebilecek genişlikte kullanılabileceğini düşünmeğe imkân yoktur. Bu kuruluşlara, demokratik bir düzendeki "sendika" ve "sendikacılık" kavramına giren çalışma alanı ve metodları, kamu hizmeti ile bağdaştırılacak bir ölçüde tanınmazsa, bunlara ne ad verilirse verilsin, Anayasa'nın 46. maddesinde yer alan sendika kurma hakkının bu maddeye uygun biçimde düzenlenmiş olduğu öne sürülemez.

Esas sayısı:1969/27
Karar sayısı:1969/64

Demokratik düzenlerde sendikaların ereği, 624 sayılı Kanunun 1. maddesinde de belirtildiği gibi, mensuplarının (Ortak meslekî, kültürel, sosyal ve iktisadî hak ve menfaatlerini korumak, özellikle, meslekî gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak) diye tanımlanabilir. Buna göre 624 sayılı Kanunun 14. maddesinin İ bendinde yer alan (Devlet personeli hukuku, kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuat ve bunların uygulanış biçimleri) konularının, sendikaların çalışmalarında önde gelen en büyük hedefi oluşturduğu meydandadır. Bu hedef çevresindeki çalışmaların, kamu oyunda ve idare edenler üzerinde yapacağı etki bakımından verimli ve yararlı olabilmesi için, kimi durumlarda, açık hava toplantıları, gösteri yürüyüşleri gibi, dört duvar dışında yapılmasının gerekli olabileceğinde de kuşku yoktur. Şu halde bu biçimdeki çalışmaların kamu hizmetine de zarar vermiyecek bir biçimde düzenlenmesi gerekirken büsbütün yasaklama yolunun tutulmasının, Anayasa'nın 46. maddesindeki sendika kurma hakkının özünü zedeliyeceği ortadadır.

Öte yandan Anayasa'nın 28. maddesi de herkese önceden izin almaksızın, silâhsız ve saldımsız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkı tanımaktadır. Maddenin son fıkrası ise, sadece kamu düzenini korumak için kanunla sınırlama izni vermektedir. Buna göre Anayasa, kişilerin bir araya gelerek, kapalı veya açık yerlerde toplantı ve gösteri yapabileceklerini bir hak olarak kabul etmiş bulunmaktadır. Devlet personeli sayılan kişilerin de bu haklarının bulunduğu kuşku yoktur. 624 sayılı Kanunun 14. maddesinin söz konusu İ bendi ise, Devlet personelinin bir araya gelerek Anayasa'nın 46. maddesindeki haklarını kullanmak suretiyle kurmuş oldukları sendikalarını, Devlet Personel Hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları veya gösteri yürüyüşleri yapmaktan yasaklamakta ve dolayısıyla sendika üyelerinin bu Anayasal haklarını tüm olarak ellerinden almaktadır. Her ne kadar Anayasa'nın 28. maddesinde bu hakkın kamu düzeni amacı ile kanunla sınırlanabileceği kabul edilmekte ise de, 624 sayılı Kanunun söz konusu hükmü ile yapılan iş, sınırlama veya düzenleme değil, hakkın tüm olarak ortadan kaldırılmasıdır.

Kaldığı bu biçimdeki bir düzenlemenin, Anayasa'nın 28. maddesinde sözü geçen "kamu düzenini korumak" için zorunlu olduğunu kabul etmeğe de imkân yoktur. Gerçi, zamanlı zamansız yürüyüşlerin, hemen her gün baş vurulmak istenecek toplantı ve gösterilerin kamu düzenini bir ölçüde bozabileceği hatıra gelebilir. Ancak bu durumları önlemenin zorunlu olan çaresi, bu hakların büsbütün kaldırılması değildir. Kamu düzenini koruyucu nitelikte bir takım tedbirlerin alınması ve kayıtların konulması suretiyle 46. maddedeki sendika hakkının düzenlenmesi ve 28. maddedeki sınırlamanın yapılması ve bir takım ilimli kayıtlamalarla kamu düzeninin ve kamu hizmetinin karşılaşılabileceği sakıncalı durumların önlenmesi mümkündür. Halbuki Yasa koyucu, söz konusu hükümlerle, bu yollardan hiç birisine baş vurmadan, doğrudan doğruya Anayasa'nın yukarıda açıklanan maddelerinde yer alan hakların özünü ortadan kaldırıcı bir yolu seçmiştir. Bu nedenle hükmün iptali gerekir.

VI- SONUÇ :

17/6/1965 günlü ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin İ bendinin Anayasa'nın 28. ve 46. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline üyelerden Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Halit ZARBUN'un karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile 11/11/1969 gününde karar verildi.

Esas sayısı:1969/27
Karar sayısı:1969/64

Başkanvekili
Lütfi Ömerbaş

Üye
Fazlı Öztan

Üye
Celâlettin Kuralmen

Üye
Hakkı Ketenoğlu

Üye
Fazıl Uluocak

Üye
Sait Koçak

Üye
Avni Givda

Üye
Muhittin Taylan

Üye
Şahap Arıç

Üye
İhsan Ecemiş

Üye
Ahmet Akar

Üye
Halit ZARBUN

Üye
Ziya Önel

Üye
Mustafa Karaoğlu

Üye
Muhittin Gürün

KARŞIOY AÇIKLAMASI

624 sayılı "Devlet Personeli Sendikaları" Kanununun 14. maddesinin itiraz konusu olan birinci bendinin, çoğunlukça Anayasa'nın 28. ve 46. maddelerine aykırı görülmesi dolayısıyla, iptaline karar verilmiştir.

Anayasa'nın "sendika kurma" hakkını gösteren 46. maddesinin 2. fıkrası kanun koyucuyu "işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlerinin bu alandaki haklarını kanunla düzenlemeye" yetkili kılmıştır. Kanun koyucu, Anayasa'nın bu hükmüne dayanarak 624 sayılı "Devlet Personeli Sendikaları" Kanununun çıkarmış ve bu kanunun 14. maddesinde bu teşekküller için yasaklanan faaliyetleri göstermiştir. Bu yasak faaliyetler arasında "Devlet Personeli Teşekküllerinin, Devlet Personeli Hukukuna veya kamu hizmet görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapamayacaklarını" bildiren itiraz konusu bentte yer almıştır.

Sözü geçen bendi kanuna eklemiş bulunan Millet Meclisi Komisyonu gerekçesinde bu teşekküllerin Devlet ile kendi aralarında Devlet personeline ilişkin mevzuat üzerinde çıkan ihtilâflarda taleplerini açıklamak ve desteklemek için açık yer toplantısı ve gösteri yürüyüşü yapmaları, bu tarz açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri halk nazarında devlet otoritesini, kamu düzenini sarsacak derecede kıldığı cihetle Anayasa'nın 28. maddesinin 2. fıkrasına istinaden yasak edilmiştir." denilmek suretiyle bu yasağın kamu düzenini korumak amacıyla konulduğu belirtilmiştir.

Esas sayısı:1969/27
Karar sayısı:1969/64

Gerçekten bu teşekküllerin kapalı yer toplantılar yapmak, çeşitli yayın yollarına baş vurmak ve daha bu gibi yasaklanmamış başka suretlerle de bu konulardaki isteklerini açıklamak ve desteklemek imkânları daima mevcut olduğundan sadece açık yer toplantıları veya gösteri yürüyüşleri yapmalarının yasaklanmış olması ile, sendika hakkının özünün ortadan kaldırıldığı söylenemez. Bu yasaklama, ancak Anayasanın verdiği yetki dairesinde kamu hizmetlerinin icaplarına uygun olarak kanunla yapılmış bir düzenlemeden ibarettir. Bu itibarla itiraz konusu hükmünün Anayasa'nın 46. maddesini zedelediği yerinde sayılamaz.

Bundan başka, Anayasa'nın 28. maddesi de, herkesin önceden izin almaksızın silâhsız ve saldırısız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkı bulunduğunu bildirdikten sonra maddenin son fıkrasında; bu hakkın kamu düzenini korumak için kanunla sınırlanabileceğini göstermiştir. Devlet personelinin, bu personelin hukukuna veya kamu görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek için yukarıda işaret olunduğu üzere başka imkânları bulunduğu halde, açık yer toplantıları yapma veya gösteri mahiyetinde yürüyüşe çıkma faaliyetlerine girişmelerinin, halkın gözü önünde bu personeli, hükümetle, parlamento ile karşı karşıya getiren toplumun huzur ve sükûnunu bozan durumlar doğurması ve böylece kamu düzenini sarsması ve bozması sakıncası bulunduğu her zaman düşünülmesi lâzımgelen bir husustur. Bu sakıncayı ortadan kaldırmak amacıyla itiraz olunan bendin, Devlet personeli teşekküllerinin sadece, sözü geçen konuda açık yer toplantıları veya gösteri yürüyüşü yapmalarını yasaklaması ile bu teşekküller mensuplarının "toplantı ve gösteri yürüyüşü" haklarının tüm olarak ellerinden alınmış olduğundan söz edilemez. Bu yasaklama, Anayasa'nın 20. maddesinin son fıkrasına" uygun olarak, kamu düzenini korumak için bu hakkı sınırlamıştır.

Sonuç olarak; Devlet personeli sendikalarının, mensuplarının niteliği dolayısıyla diğer işçi sendikalarından farklı olmalarından, Anayasa'nın 46. maddesinin 2. fıkrası gereğince sendika kurma alanında haklarını düzenleyen 624 sayılı Kanunun itiraz konusu bendi ile bu hakları zedelenmemiş, sadece düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu itibarla itiraz konusu hükümde Anayasa'nın 46. maddesine bir aykırılık yoktur.

Diğer yönden, bu sendika mensuplarının yalnız bir alanda kamu düzenini korumak gayesiyle açık yer toplantısı veya gösteri yürüyüşü yapmalarının yasaklanması ile bunların "toplantı ve gösteri yürüyüşü" hakları yok edilmemiş, sadece Anayasa'nın 28. maddesinin son fıkrası uyarınca sınırlanmış olduğundan sözü geçen hüküm Anayasa'nın 28. maddesine de aykırı değildir.

Bu sebeplerle çoğunluk görüşüne katılmadığımızdan, itiraz konusu, hükmün iptalini isteyen itirazın reddi gerektiği kanısındayız.

Üye	Üye	Üye	Üye
Celalettin Kuralmen	Hakkı Ketenoğlu	Fazıl Uluocak	Halit ZARBUN