

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas sayısı:1969/68

Karar sayısı:1970/34

Karar Günü .:23/6/1970

Resmi Gazete tarih/sayı:11.5.1971/13833

İtiraz yoluna başvuran : Çerkesköy Asliye Ceza Mahkemesi.

İtirazın konusu : Mahkemece 15/7/1963 günlü 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 20/8., 14/7/1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. ve 8/6/1965 günlü, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14/f., 22/1., 23. maddelerinin Anayasa'nın Başlangıç Kısmı ile 2., 46. ve 47. maddelerine aykırı olduğu yolunda Cumhuriyet Savcısı tarafından ileri sürülen iddianın ciddî olduğu kanısına varılmış ve Anayasa'nın 151. maddesine dayanılarak Anayasa Mahkemesine baş vurulmuştur.

Olay : Sanık, zabıtaca düzenlenen suçüstü tutanağı ile, öğretmenler boykotunu över mahiyette sözlerle öğretmenleri tahrik etmekten sanık olarak Cumhuriyet Savcılığına verilmiş Savcılıkça hakkında mahkemeye açılan dâvada ise, sanığın Türkiye Öğretmenler Sendikasının grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarını açıkça övdüğü ve öğretmenleri grev yapmağa aleni olarak tahrik ettiği iddiasıyla, 275 sayılı Kanunun 20/8., 652 sayılı Kanunun H/f. ve 21/1. ve 23. maddeleri yoluyla, Türk Ceza Kanununun 311., 312. ve 79 maddeleri hükümlerince cezalandırılması isteminde bulunulmuş ve ayrıca bu ceza hükümlerinin uygulanmasına dayanak teşkil eden yukarıda yazılı kanım maddelerinin Anayasa'ya aykırı bulunduğu Heri sürülmüş ve mahkemece de, sanığın da katıldığı bu iddianın ciddî olduğu kanısına varılarak, Anayasa Mahkemesine baş vurulmasına ve yargılamanın geri bırakılmasına 18/12/1969 gününde karar verilmiştir.

II- METİNLER

a) Mahkemece iptali istenilen kanun metinleri :

15/7/1963 günlü, 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 20/8. maddesi metni

Grev ve lokavt yasakları :

Madde 20- 1. Savaş halinde: 2. Genel veya kısmî seferberlikte;

3- ilâç imal eden işyerleri hariç olmak üzere, hastane, klinik, sanatoryum, prevantoryum, dispanser, eczane, aşı ve serum imal eden müesseseler gibi sağlıkla ilgili işyerlerinde;

4. Can veya mal kurtarma işlerinde;

5. Kamu tüzel kişilerinde veya kamu iktisadî teşebbüslerince yerine getirilen su, elektrik ve havagazı istihsal ve dağıtım işlerinde;

6. Yabancı memleketlere yapmakta olduğu yolculuğu bitirmemiş deniz, hava ve kara ulaştırma araçlarında, Türk sularında seyir halinde olan gemilerle Türkiye'de hareket halinde bulunan hava, demir ve karayolu ulaştırma araçlarında;

7. Noterlik hizmetlerinde;

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

8. Eğitim ve öğretim kurumlarında, çocuk bakım yerlerinde;

9. 19. maddenin ikinci bendi gereğince özel hakeme başvurulması hususunda anlaşma olmuşsa, tahkimnamenin imzalanmasından veya eğer aynî madde gereğince mahkeme grev ve lokavt durdurma kararı almamışsa esas hakkındaki hükmün tebliğinden sonra;

10. 19. maddenin ikinci bendi hükümleri saklı kalmak kaydıyla, toplu iş sözleşmesi süresi içinde;

Grev ve lokavt yapılamaz."

14/7/1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesi metni :

Grev yasağı

Madde 27- Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilân etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır.

Devlet memurları herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler.

8/6/1965 günlü, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14/f. 22/1. ve 23. maddeleri metinleri :

Yasak faaliyetler Madde

14- Devlet personeli teşekkülleri :

a) Herhangi bir suretle siyasî faaliyette bulunamazlar;

b) Siyasî partilerden veya onlara bağlı teşekküllerden, 15 Temmuz 1963 tarihli ve 274 sayılı Sendikalar Kanununa göre veya Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu gereğince kurulan veyahut kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu vasfını taşıyan işçi ve işveren meslekî teşekküllerinden herhangi bir suretle maddî yardım kabul edemez; onlara maddî yardım yapamaz ve onların teşkilâtı içerisinde yer alamazlar;

c) Bir siyasî partinin adı altında kurulamazlar;

d) Hiçbir siyasî teşekkülün leh veya aleyhinde herhangi bir davranışta bulunamazlar;

e) Üyelerin doğum ve ölüm halindeki dinî törenler için gerekli sosyal yardımların yapılmasından başka hiçbir dinî faaliyete girişemez ve katılamazlar;

f) Grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunamazlar;

g) Gelirlerini mevzuatın ve tüzüklerinin gösterdiği amaç ve haller dışında harcıyamazlar;

h) Organlarının toplantı ve çalışmalarını, bu kanunun 2. maddesinde yazılı kurumlara ayrılmış yerlerde, çalışma saatleri dışında da olsa yapamazlar;

i) Devlet personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapamazlar;

(Bu bent Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiştir.)

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

3) Bakanlar Kurulundan bir kararnameyle izin almadıkça dış kaynaklardan hiçbir suretle yardım kabul edemezler.

k) Bakanlar Kurulundan bir kararnameyle izin almadıkça milletlerarası teşekküllere katılamazlar.

Bu kanunun 2. maddesine göre Devlet Sendikası kurabilecek veya bu sendikalara üye olabilecek kimselerin memurluk vasfım esas alarak kuracakları veya üye olabilecekleri dernekler hakkında da bu maddede yazılı yasaklamalar uygulanır.

Bu kanunun 7. maddesinde yazılı Devlet personelinin memurluk vasfını esas alarak kuracakları veya üye olabilecekleri dernekler bu kanunun 13. maddesinin (f), (g), (h), (i), (m), (n) ve (o) bentlerinde gösterilenler dışında faaliyette bulunamazlar.

Madde 22- 1) 13. ve 14. maddeler ve 16. maddenin üçüncü bendi hükümlerine aykırı hareket ve davranışlarda bulunan yönetim organı başkanı ve üyeleri ile bu hareket ve davranışlar genel kurullarda vuku bulduğu takdirde, bu hareket ve davranışları müsamaha ile karşılayan başkanlık mevkiinde görevde bulunan kimselere 3 aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir.

Madde 23- Bu kanunla düzenlenmemiş hususlarda Türk Medenî Kanunu ile Cemiyetler Kanunu hükümleri uygulanır.

b) Mahkemenin iptal isteminde dayandığı Anayasa hükümleri :

Başlangıç

Tarihi boyunca bağımsız yaşamış, hak ve hürriyetleri için savaşmış olan;

Anayasa ve hukuk dışı tutum ve davranışları ile meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkım kullanarak 27 Mayıs 1960 devrimini yapan Türk Milleti;

Bütün fertlerini, kaderde, kıvançta ve tasada ortak, bölünmez bir bütün halinde, millî şuur ve ülküler etrafında toplayan ve milletimizi, dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak millî birlik ruhu içinde daima yüceltmeyi amaç bilen Türk Milliyetçiliğinden hız ve ilham alarak ve;

"Yurtta Sulh, Cihanda Sulh" ilkesinin, millî mücadele ruhunun, millet egemenliğinin, Atatürk devrimlerine bağlılığı tam şuuruna sahip olarak;

İnsan hak ve hürriyetlerini, millî dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleri ile kurmak için :

Türkiye Cumhuriyeti Kurucu Meclisi tarafından hazırlanan bu Anayasayı kabul ve ilân ve onu, asıl teminatın vatandaşların gönüllerinde ve iradelerinde yer aldığı inancı ile, hürriyete, adalete ve fazilete âşık evlâtlarının uyanık bekçiliğine emanet eder.

Madde 2- Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.

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.

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

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

Madde 47- İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacı ile toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler.

Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.

III

İlk inceleme :

Anayasa Mahkemesi içtüzüğünün 15. maddesi uyarınca, 8/1/1970 gününde 44 sayılı Kanunun 37. maddesine göre bu toplantıyı yönetmek üzere seçilen Feyzullah Uslu'nun başkanlığında, üye Salim Başol, A. Şeref Hocoğlu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Avni Givda, Muhittin Taylan, Şahap Arıç, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün'ün katılmalarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında :

1- Mahkemece bakılmakta olan dâvada Cumhuriyet Savcısının iddianamesine göre memur olmayan sanığın Devlet personeline yasak edilen kimi eylemleri övdüğü ve personeli bu eylemlere kışkırttığı ileri sürülerek Türk Ceza Kanununun 311., 312. ve 79. maddeleri uyarınca cezalandırılmasının istenilmiş olduğu anlaşıldığından kamu personeli ve kamu personeli teşekküllerine ilişkin olmayan 275 sayılı Kanunun grev ve lokavt yasaklarıyla ilgili 20. maddesinin 8 sayılı bendinin ve 624 sayılı Kanunun, 13. ve 14. maddelerindeki yasaklara aykırı hareket eden Devlet personeli teşekkülleri yönetim organları başkan ve üyeleri hakkında uygulanabilecek cezayı gösteren 22/1. ve Türk Medenî Kanununa ve Cemiyetler Kanununa gönderme yapan 23. maddelerinin dâvada uygulama yeri bulunmadığı için mahkemenin bu hükümler aleyhine Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi olmadığına oybirliğiyle,

2- Mahkeme itirazında, sanığa isnat olunan suçun niteliği bakımından hakkında Türk Ceza Kanununun 311. ve 312. maddelerini uygulayabilmek için 657 sayılı Kanunun 27. ve 624 sayılı Kanunun 14/f. maddelerine dayanmak zorunluğu bulunduğunu ileri sürdüğüne ve sanığa kamu personelinin ve kamu personeli teşekküllerinin bazı davranışlarını övmek suçu isnat edildiğine, iptali istenilen hükümler de bu kişi ve teşekküller hakkındaki yasaklara ilişkin bulunduğuna ,dâva konusu olayda geçen eylemlerin bu hükümlerin kapsamına girmesinin mümkün olmadığı söylenemeyeceğine ve mahkemenin itiraz yetkisi yönünden verilecek kararın olayı, grev olup obuama bakımından nitelendirme anlamına gelmeyeceğine ve esasen Anayasa Mahkemesinin bu hususu karara bağlaması söz konusu olamayacağına göre mahkemenin bu hükümleri Anayasa Mahkemesine getirmeye yetkili olduğuna üyelerden Avni Givda ve Ahmet Akar'ın karşıoylarıyla ve oyçokluğu ile,

3- Dosyanın eksikliği bulunmadığından 657 sayılı Kanunun 27. ve 624 sayılı Kanunun 14/f. maddeleri ile sınırlı olarak esasın incelenmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

IV

Sözlü açıklama durumu :

Başkan Vekili Lûtfi Ömerbaş, Üyeler; Salim Başol, Feyzullah Uslu, A. Şeref Hocoğlu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Sait Koçak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar, Halit ZARBUN ve Muhittin Gürünün katıldıkları 31/1/1970 günlü toplantıda dâva ile ilgili görülen Türkiye Öğretmenler Sendikası başkanının veya temsilcisinin sözlü açıklamasının dinlenmesine Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Sait Koçak,

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş ve Recai Seçkin'in karşıoylarıyla ve oyçokluğu ile karar verilmiş ve bu karar gereğince 21/4/1970 gününde Türkiye öğretmenler Sendikası Genel Başkanı Fakir Baykurt ve Sendika Üyesi, Orta Anadolu Bölgesi Baştemsilcisi ve İlim Kurulu Üyesi Prof. Muammer Aksoy'un sözlü açıklamaları dinlenmiştir.

Öğretmenler Sendikası Genel Başkanı Fakir Baykurt'un sözlü açıklamasının özeti ;

624 sayılı Kanununun 14. maddesinin (f) bendi ile 657 sayılı Kanununun 27. maddesi Türkiye'de kamu personeli sendikaları konusunda önemli bir engel teşkil etmektedir. Millî Eğitimin başarısızlıktan kurtarılabilmesi için öğretmenlerin eğitim yönetimine katılmaları veya grev hakkı tanınmış olarak sendika çalışmaları yapabilmeleri gerekir. Bizde Öğretmenler yönetime katılmadıklarına göre grev hakkı tanınmalıdır. Sadece bildiri ile tebliğ ile, kapalı salon toplantıları ile yetinilmemelidir. Sözüne değer verilmemek, danışılmamak ve yönetime iştirak ettirilmemekten başka idarî, mahallî ve politik bir takım baskıların altında örgütlenme olanağı son derece kısıtlanmış olduğundan bu şartlar içinde verimli çalışma da mümkün olmamaktadır. Öğretmenler de kamu personelinin çoğu gibi çok az bir para ile geçinmek zorunda bırakılmaktadır. Sorgusu yapılmadan, savunması alınmadan öğretmenlerin yerleri değiştirilmekte, kazanılmış dâvalar için yeniden Danıştay'a başvurmak zorunda bırakılmaktadır. Çeşitli yol ve çarelere başvurulduktan sonradır ki başka demokratik memleketlerde daha geniş tepkilere yol açacak bu durumların devamı karşısında boykot yoluna gidilmiştir. Bu bir protestodur, bir tepki niteliğindedir. Ya memur sendikacılığına son verilmeli veya sendikaların grev yapabilmeleri sağlanmalıdır. 657 sayılı Kanununun 27. maddesi grevi engelleyen bir madde olarak Anayasa'ya uygun bir madde değildir. Çağdaş memleketlerin hepsinde grev hakkı vardır. Çünkü grevi sendika anlamının içinde görüyorlar ve sendikaları grevle donatmış bulunuyorlar.

Prof. Muammer Aksoy'un sözlü açıklaması (Kısaltılmış olarak) : Grev meselesi söz konusu olduğuna göre iki bakımdan meseleyi ele almak gerekir. Birisi Anayasa'nın hükümleri ikincisi sevk edilen maddeler.

Eğer Anayasa belli bir olayı tasvip ediyor, bir suç mahiyetinde görmüyorsa, bir hakkın kullanılması olarak görüyorsa ve buna karşılık ilgili kanun maddeleri ise bunu cezalandıracak bir fiil olarak görmüşse o zaman Anayasa ile kanun arasında çatışma var demektir. Ancak ilk bakışta Anayasa'ya aykırı gibi görünen maddeler Anayasa'ya uygun bir yorumlama ile Anayasa'ya uygun bir hale getirilebilirse de bu yapılamayacak ve Anayasa'ya uygun görülemeyecekse iptali gerekecektir. Bun dan dolayı da ilgili olaylar üzerinde durmak zorunluğu vardır. Yıllarca Anayasa'nın tanıdığı haklardan ve teminattan Anayasa'ya aykırı olarak mahrum bırakılan öğretmenler, bütün yollara başvurduktan sonra, bir açıklama ve uyarma yolu olarak, 4 gün vazifelerine gitmeme yoluna başvurmuşlardır. Yerlerinde çalışanlara da engel olmamışlardır. Şahsi ve meslekî maddî ve manevî yararlarını koruyabilmek için yapılmıştır. Buna grev hükümleri değil fikir açıklaması hükümlerinin uygulanması lâzımdır. Çünkü bu yola Anayasal bir uyarma için başvurulmuştur. Niteliği bakımından çeşitli yönlerden grevden tamamen ayrıdır, ilim adamları da bu hareketi grev olarak değil bir protesto olarak kabul etmişlerdir, iktidar dahi benzerlerinde ve meselâ asistanların protesto hareketinde bir grev niteliği görmemiştir ve bir grev takibatı yapılmamıştır. Hatta yüksek hâkimlerin lâiklik ilkesinin devamlı surette zedelenmesi karşısında protesto yürüyüşü de aynı niteliktedir. Anayasa Mahkemesi yapacağı yorumla dâvanın konusunu teşkil eden olayın grev kavramının dışında kaldığını ve Anayasa'nın 20. maddesine girdiğini belirttiği takdirde Anayasa hükümlerinin uygulanması sağlanmış olacaktır.

Olay bir protesto sekimde değil de tam bir grev niteliğinde olsaydı bile Anayasa'nın böyle bir öğretmen grevini yasakladığı söylenemezdi. Grev hakkını düzenleyen 47. maddede memurların veya onlardan bir bölümünün grev yapamayacağına dair bir hüküm yoktur. Anayasa bu hususta

sustuğuna göre diğer hüküm ve ilkelerinden çıkarılacak anlama göre bir sonuca varılmalıdır. Anayasa'nın yorumlanmasında kelime oyunları, katı bir kelimeci, lafızcı bir yorum ile toplum problemleri çözülemez. Anayasanın amaçları vardır ve toplumu bu hedeflere yönetmek gayesini güder. Getirmek istediği bir toplum düzeni ve temel ilkeleri vardır. Anayasa buna göre yorumlanacaktır. Çünkü doğru yorum sadece geniş anlamda dinamik ve amaççı yorumdur. Anayasa'nın ve ilgili kanun hükümlerinin tatbik edildiği andaki sosyal şartlar, ulaşılmış olan safha ve toplumsal ihtiyaçlar gözönünde tutularak onlara cevap veren ve uygun düşen en doğru manayı maddelerden çıkarmak şeklinde olmalıdır.

47. maddeye bu açıdan bakılınca bir yasak karşısında değiliz. Anayasa komisyonu sözcüsünün Kurucu Mecliste söylediği sözün hiçbir değeri yoktur. Başka Anayasa Komisyonu sözcülerinin söylediği sözlerin de değeri yoktur. Çünkü, oy, sözcünün sözüne göre verilmiyor, oy tüm olarak sisteme veriliyor. Bizde Anayasa'nın yapılış ve kabul ediliş özelliği de gözönünde tutulursa meclis zabıtlarının değeri son derece azdır. O tarihte ne düşünüldüğünü gösterir. 47. madde işçilerin grev hakkını söylemiş ve memurların grev hakkı konusunda ise susmuş yani ileriye, ileride çıkarılacak manaya bırakmış. Kanun koyucuya bıraktığı şüphesiz ise de yalnız onun iradesine bırakmamış, kanun koyucu Anayasa'da Çıkması lâzım gelen bir hakkı tanımazsa Anayasa Mahkemesi kendi yetki sınır içerisinde faaliyete geçecek ve Anayasa'nın ilkelerinden ve maddelerinden bu çıkar diyecek, ihtiyaçların değişmesi karşısında Anayasa Mahkemesinin yapacağı yoruma bırakılmış demektir. Anayasa'nın Anayasa tamamen susmuş olsaydı Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın gerçekleştirmek istediği toplum düzeni bakımından hem işçiler hem de memurlar için grev hakkına sahip olmalıdır diyebilecekti. O halde şimdi aynı sonuca daha kolay varılabilir. Anayasa'nın prensipleri karşısında başka bir sonuca varmak imkânı da yoktur. Çünkü Anayasa'nın demokratik olma ilkesi, insan hakları temeline dayanma, sosyal devlet ve hukuk devleti ilkeleri Ve bunların da üstünde bütün uygar memleketlerde uygulanan hukukun genel ve üstün kurallarından çıkarılacak ve varılacak sonuç memurların hele memurlar içinde belli bir kategori dışında kalanların grev hakkından yararlanabilecekleri sonucudur.

Gerçekten; demokratik düzende çalışanlar kendi aylıklarını, malî durumlarını, sosyal haklarını kabul ettirebilmek için grev hakkına sahiptirler. Grev hakkı olmayan demokrasi tasavvur edilemez. Kaderleri üzerinde başkaca tesir edebilme imkânına da sahip olmayan geniş bir çalışanlar zümresinin grev hakkından mahrum edilmeleri onların bu yolda elde edebilecekleri sonuçların tamamen iktidarın keyfine bırakılması demektir. Anayasa'nın 41. ve 45. maddelerinin çalışanlara tanıdığı hakların garantisi yok demektir. İşçilerin durumu memurlara nazaran geniş ölçüde ve birden ancak grev hakkı sayesinde değişti. Memura hem yönetime katılma hakkı hem de grev hakkı tanımayan hiç bir demokratik memleket yoktur.

Sosyal devlet çalışanlara insan haysiyetine yaraşır bir yaşama tarzı sağlayan devlete olduğuna göre, çalışanlardan büyük bir kategoriye bunu sağlama aracı ve imkânı verilmemiş ise, grev hakkından da mahrum edilmeleri sosyal devlet ilkesi ile bağdaşmaz.

Hukuk devleti ilkesi dahi memurların belli kategorileri hariç umumî surette grev hakkına sahip olmalarını gerektirir. Hukuk devleti ilkesinin bir garantisi olarak grev hakkına ihtiyaç vardır. Anayasa'nın ilkelerine saygı gösteren bir yorumlama yapıldığı takdirde memurların grev hakkına sahip olması sonucuna varılacağı gibi Anayasamızın bir denge Anayasası olması niteliği de bu sonuca varılmayı gerektirir. Anayasa'da bu hakkın sarahaten belirtilmemesi ortaya çıkacak münakaşaları ve uzun sürecek müzakereleri önlemek içindir. Bu yüzden ileriye, soyut Anayasa koyucuya başka bir deyimle Anayasayı yorumlayacak olan Anayasa Mahkemesine bırakılmıştır. Anayasa Mahkemesinin yapacağı yorumlamanın Anayasanın kurduğu ve kurulmasını istediği dengeyi sağlayacak yani memurlara grev hakkını tanıyacak istikamette olması zorunluğu vardır. Memurlara grev hakkı bütün uygar memleketlerde kabul edildiği gibi bu hakkın memurlara

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

yasaklandığı devirlerden kalma bazı hükümler bulunan memleketlerde bile mahkemeler kanun koyucu onu değiştirmeden hüküm veriyorlar ve grev hakkını tanıyorlar. Yorumlamada gereğinde ruha uygun bir yorumlama ile kanunun lafzına, açık metnine karşı yorumlama yapıyorlar. Grev hakkı bazen kanunlardan önce mahkemelerce veya Anayasa Mahkemesi sayesinde sağlanabilmiştir. 47. madde bir kategori için açıklamış ve ötekisi için susmuşsa başka türlü sonuca varılamaz.

Öte yandan 46. madde kamu görevlileri için sendika hakkı tanımıştır. Sendika bir baskı grubudur. Mücadele imkânı ve unsuru olmayan bir sendika tasavvur edilemez. Bir kuruluşun sendika olabilmesi için muhakkak grev hakkına sahip olması lâzımdır. Başka memleketlerin büyük çoğunluğunda yönetime katılma yanında bir de grev hakkı tanınmıştır. Bizde ise tanınmamıştır. Bir grev hakkı kalmaktadır. Onu da tanımadığımız zaman sendika hakkı ve Anayasanın 46. maddesi iptal edilmiş demektir. Anayasanın 11. maddesine aykırı düşer. Bazı kategoriler ve meselâ hâkimiyet görevlerini yerine getirenler için bazı istisnalar kabul edilse bile yine de grev hakkının tanınması lâzımdır. Belli bazı kategoriler hakkında grev hakkı tam olarak tanınmayabilir. Anayasa bu yönü meskût geçiyorsa konu ileride kanunlar düzenlenirken ya da Anayasa Mahkemesince ele alındığında daha serbestçe düzenlemeyi mümkün kılmak içindir. Aksi yönde bir yorumlama halinde Türk toplumu için hazin denecek sonuçlara varılabiliyor. Yorumlamada Anayasa metnini uygulanır hale getirmek zorunluğu vardır. Bu yönden Anayasanın bekliliği Anayasa Mahkemesine düşer. Kamu personelinin kaderi iktidarın keyfine bırakılamaz, bunu grev hakkı sağlar.

V

Esasın incelenmesi :

Esasın incelenmesi için 23/6/1970 günü yapılan toplantıda : Anayasada ve 44 sayılı Kanunda Anayasanın 151. maddesine dayanılarak itiraz yolu ile ileri sürülen iptal istemlerinin sözü geçen maddedeki üç aylık karar süresinin bitiminden sonra esastan karara bağlanabilmesi için, önce, dâvanın karara bağlanmış ve kesinleşmiş olup olmadığının itirazcı mahkemeden sorulmasını gerektiren ve bu hususun Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkisini etkileyebileceğini gösterir bir hüküm bulunmadığından, bu güne değin benzeri işlerde, hukukî bir sebep ve yarar görülmediği için, böyle bir uygulama yoluna da gidilmediğinden, işin esasının incelenmesine geçilmeden önce, itiraz konusu hükümlerin uygulanacağı dâvanın karara bağlanmış ve kararın kesinleşmiş olup olmadığının mahkemeden sorulmasına yer olmadığına, Celâlettin Kuralmen ve Avni Givda'nın iş 22/12/1969 gününde Anayasa Mahkemesine geldiğine göre aradan geçen süre dolayısıyla sorulması gerektiği yolundaki karşı' oylan ile ve oyçokluğu ile karar verildikten sonra dâvanın esasına ilişkin rapor dava dilekçesi iptali istenen kanun metinleri ile dayanılan Anayasa hükümleri bunlara ilişkin gerekçeler ve yasama meclisleri görüşme tutanakları okundu ve gereği görüşülüp düşünüldü :

A- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesi yönünden inceleme :

a) İtiraz eden mahkemenin iptalini istediği 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesi devlet memurlarının greve karar vermelerini, grev tertiplmelerini, ilân etmelerini, bu yolda propaganda yapmalarını, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılmalarını, grevi desteklemelerini veya teşvik etmelerim yasaklamaktadır. Buna göre dâvanın çözümü memurlara grev hakkının tanınmamasında Anayasa'ya bir aykırılık bulunup bulunmadığının anlaşılmasına, başka bir deyimle bu hükmün Anayasaya aykırı olması, Anayasa'da memurlara grev hakkını tanıyan ya da kanun koyucuya bu konuda görev veren bir hükmün bulunmasına bağlıdır.

Anayasa'da memurlarla ilgili temel hükümler 117., 118. ve 119. maddelerde yer almıştır. Anayasa bu alanı düzenlerken önemli görerek kanun koyucuya bırakmak istemediği bazı yönleri, hakları ve yükümleri belirtmekte yetinmiş; kural olarak, bu yönlerin düzenlenmesi "memurların

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" hükmü ile, geniş ölçüde, kanuna bırakmıştır.

Anayasa'nın 117. maddesinin buyruğuna uyarak Devlet memurları ile ilgili düzenlemeyi yapan 657 sayılı Kanunun çeşitli yasakları arasında ve grev yasağı başlığı altında yer almış bulunan dava konusu hüküm, kanunun gerekçesinde de belirtildiği gibi, kamu hizmetlerinin aksamamasını sağlamak için konulmuştur.

Kamu hizmetinin gereği gibi yürütmesini sağlamak amacı ile konulduğu anlaşılan itiraz konusu 27. maddenin kapsadığı yasağın memurların anayasal haklarına dokunup dokunmadığı yönünden yapılacak incelemede ise, önemli olan, Anayasa'da grevi memurlar için teminat altına alan bir hükmün bulunup bulunmadığıdır.

Konuya bu açıdan bakılınca hemen belirtilmesi gerekir ki Anayasa'nın memurlarla ilgili hükümleri arasında memurlara grev hakkı tanıyan ya da bu konuda kanun koyucuyu bağlayan bir hüküm yoktur.

İptal isteminde dayanan hükümler karşısındaki duruma gelince:

Anayasa'da grev hakkına sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler bölümünde yer verilmiş ve 47. madde ile : (İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.) şeklinde belirtilmiş bulunmaktadır. Bu hükümden, Anayasanın çalışanlardan yalnız işçiler için, grevi, kullanılması ve istisnaları kanunla düzenlenecek bir hak olarak tanıdığı açıkça anlaşılmaktadır. Anayasanın 46. maddesindeki (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.) hükmünden anlaşılacağı üzere memurlar çalışanlardan sayılmış ise de işçi sayılmamıştır. 47. maddede memurlardan söz edilmemiş, memur grevi konusunda kanun koyucuyu bağlayıcı bir hüküm konulmamış ve böylece memurlar 47. maddenin kapsamı içine alınmamıştır.

47. madde üzerinde Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında üyelerce ileri sürülen sorular üzerine, ilgili komisyon sözcüsü (memurlar için de grev hakkını Anayasa teminatı altına almak adını henüz atmadık, şartlarımızın henüz buna elverişli olduğuna kani değiliz; bu demek değildir ki kanun koyucu ileride bu hakkı benimseyemez. Maddede bu hakkın memurlara tanınmayacağını ifade eden bir kayıt yoktur. Ancak bu hak memurlara dahi Anayasa ile teminat altına alınmış değildir. Memurlara grev hakkı tanınmazsa Anayasa Mahkemesine müracaat edilerek Anayasa ihlâl ediliyor denemeyecektir.) açıklamasını yapmış ve Federal Almanya, Avusturya, İngiltere, Birleşik Amerika, Kanada, Finlandiya, gibi memleketlerde memurlara grev hürriyeti tanınmadığını ileri sürmüştür.

Anayasa'nın 47. maddesinin memur grevine ilişkin, yalnız grev yönünden değil başka bir yönden de memurlarla ilgili bir hüküm ihtiva etmemesi karşısında, yorum yoluyla bu maddenin memurlar için grev hakkını da kapsadığı ve yasa koyucuya memurlara grev hakkını tanımak zorunluğunu yüklediği kabul edilemez.

Gerçi bu maddede memurlar için grevi yasaklayan bir hüküm de yoktur. Ancak bundan çıkarılabilecek anlam kanun koyucunun bu alanda Anayasa çerçevesi içinde, gerekli gördüğü düzenlemeyi yapabileceğidir.

Kanun koyucunun düzenleme yetkisini kullanırken koyduğu ya saklayıcı bir hükmün, Anayasa'da böyle bir hüküm bulunmadığı gerekçesine dayanılarak Anayasaya aykırılığı ileri sürülemez. Bu nedenle memurlar için grevi yasaklayan inceleme konusu hükmün Anayasa'nın 47. maddesine aykırı olduğu yolundaki görüşün hukukî dayanağı yoktur.

b) Öte yandan memurlara 47. maddenin kapsamı dışında kalmış ve Anayasa'da memurlara grevi bir temel hak olarak tanıyan özel bir hüküm de bulunmamış olsa bile, bu yasağın Anayasanın genel ilkelerine ya da başka bir hükmüne aykırı olduğu, çünkü, memurlar için grevin Anayasada yer alan genel ilke ve hükümlerin veya başka bir temel hakkın unsurlarından bulunduğu ve bu ilke ve hakların memurlar için grev hakkını da teminat altına aldığı ve bu sebeple de iptali istenilen hükmün Anayasa'ya aykırı düştüğü görüşü de yerinde değildir.

Çünkü Anayasada temel haklar ve ödevler ikinci kısım olarak 10-62. maddelerde oldukça geniş ve etraflı bir şekilde gösterilmiş ve düzenlenmiştir. Sosyal ve iktisadî haklara ilişkin, özellikle çalışma ile ilgili, çalışanların iktisadî ve sosyal haklarının ve bu alanda öngörülen dengenin sağlanmasına ve korunmasına yarayacak hükümlere de bu kısmın 35 - 53. maddelerinde yer verilmiş, bunlar arasındaki 47. madde ile de az önce değinilen nitelikteki bir grev hakkı belirtilmiş bulunmaktadır.

Anayasada işçiler için grev hakkı, diğer temel haklarda olduğu gibi, ayrıca ele alınmış ve 47. madde ile düzenlenmiş olduğuna göre Anayasa koyucu memurlar için dahi grev hakkını teminat altına almak istemiş olsaydı, aynı ilkeye uyarak, şüphesiz bu konuda da gereken belirtme ve düzenlemeyi yapardı.

Özetlenecek olursa; Anayasa grevi işçiler için, kullanılması kanuni bir düzenlemeye bağlı bir temel hak olarak kabul etmiş ve bu düzenlemeyi yapmak ödevini kanun koyucuya yüklemiş ise de, memurlar için grevi bir hak olarak teminat altına almamış ve kanun koyucuya bu konuda ödev yükleyen bir hüküm koymamıştır.

c) Anayasa'daki genel ilkelerin ya da temel hakların memurlar için grevi de bir temel hak olarak kapsadığı görüşünün tutarsızlığı karşısında memurlar için grevin yasaklanmış olması onların bir kişi olarak mevcut temel haklarının özüne dokunduğu çünkü bu haklardan yararlanmalarına engel teşkil ettiği görüşü de dayanıksız kalmaktadır. Kaldı ki memurluk sıfat ve alâkasından doğmayan haklar bakımından grevin bir vasıta olarak kullanılması söz konusu olamaz.

ç) İnceleme konusu Hükmün Anayasa'nın 46. maddesiyle memurlar bakımından tanınmış olan hakkın özüne dokunduğu görüşü de yerinde değildir. Çünkü, yukarıda açıklandığı üzere, 46. maddenin memurlar için grev hakkını da kapsadığı görüşü dayanaksızdır. Bu sebeple de itiraz konusu 27. maddenin Anayasa'nın 46. maddesine aykırı olduğu görüşü savunulamaz.

d) İtiraz konusu 27. maddenin Anayasa ile memurlara tanınmamış olan grevden başka Devlet memurlarının kişi olarak Anayasa'da bulunan iktisadî ve sosyal haklarını isteme ve kamu oyuna duyurma çerçevesi içinde işi bırakma hareketlerini de yasaklamakta ve düşünce hürriyetinin özünü zedelemekte olduğu görüşüne gelince:

Önce şu yönü belirtmek gerekir ki, Anayasa'da memurlar için grev hakkının tanınmamış olması, kanun koyucunun grevi yasaklayan bir hüküm getirmesine engel olamaz. Bu çeşit eylemleri önlemek ve bir müeyyideye bağlamak ihtiyacı bunu zorunlu kılar. Bu bakımdan 27. maddedeki yasağın grevden başka bir eyleme yöneltmiş olduğu düşünülemez.

27. maddede, memurlar için, grevle ilgili olmayan düşünce hürriyetinin veya başka bir temel hakkın özünü zedeleyen yasaklan kapsadığı sonucunu çıkarmaya müsait bir ifade bulunmaması karşısında da bu görüşün tutarsızlığı ortadadır.

Öte yandan, memurların, grev dışında, herhangi bir amaç ve sebepte özellikle Anayasa'daki kişisel hakların isteme ve kamu oyuna duyurma için, görevlerini etkileyecek, grevle ilgili olmayan başka eylemlerinin kanunla yasaklanmasında Anayasa'ya aykırılık bulunup bulunmadığı yönü, ortada böyle bir hüküm için ileri sürülmüş bir istem bulunmadığından, bu dâvanın konusu dışında kaldığı ve burada incelenmesine lüzum ve imkân olmadığı açıktır. İtiraz konusu maddeyi açık olan kendi kapsamı ve amacı içinde ele almak ve incelemek gerekir ve bu bakımdan da, yukarıda açıklandığı üzere, Anayasa'ya aykırı bir yönü yoktur. Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün bu görüşe katılmamışlardır.

B - 624 sayılı Kanununun 14. maddesinin f bendi bakımından inceleme :

Bu hüküm devlet personeli teşekküllerinin grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmalarını yasaklamaktadır. Anayasa'nın 46. maddesine dayanılarak çıkarılmış bulunan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 1. ve 2. maddelerinden anlaşılacağı üzere, Devlet personeli teşekkülleri, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti personelinin ortak meslekî, kültürel, sosyal ve iktisadî hak ve menfaatlerini korumak, özellikle meslekî gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü; 2. maddede sayılan kuruluşların aslî ve sürekli görevlileri ile bu görevlerden emekliye ayrılmış olanlarca kurulabilecek sendikalar ve meslekî birliklerdir. Anayasa'nın 46. maddesinde de (İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.) denilmektedir. Buna göre, Devlet personelinin kuracakları meslekî - teşekküllerin, mensuplarının kamu hizmeti ile görevli bulunmaları itibarıyla, sendikacılıktan beklenen sonuçlardan yararlanma bakımlarından, işçilerin benzeri teşekküllerine nazaran farklı ve kamu hizmetinin gerektirdiği bazı kayıt ve şartlarla sınırlı olabileceği şüphesizdir. Kaldı ki 624 sayılı Kanunun 14. maddesiyle Devlet personeli teşekkülleri için yasaklanan faaliyetler arasında yer alan itiraz konusu (f) bendinin, meslek kuruluşlarının grevi desteklemelerini yasaklamasının, Anayasa'ya aykırı olup olmadığı yönü incelenirken, önce, bu kuruluşların üyeleri olan Devlet personeline grev hakkının tanınmış bulunup bulunmadığına bakılmalıdır. Çünkü, yukarıda açıklandığı üzere sendika kurma hakkı grev hakkını kapsamadığı gibi, mensuplarının ortak çıkarlarını korumak amacıyla kurulan meslekî teşekküllerin grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunabilmeleri üyelerinin grev hakkına sahip olması ile gerçekleşebileceğinden, Devlet personelinin grev teşebbüs ve faaliyetlerinde bulunmaları yasaklanmış ise kurdukları meslekî teşekkülün böyle bir davranışta bulunmasına hukukî imkân kalmaz ve üyeleri bakımından böyle bir yasaklamada Anayasa'ya aykırılık yoksa meslekî kuruluş için, konulan bu yasağın da Anayasa'ya aykırılığı söz konusu olamaz. Bu yön ise, yukarıda (A) bölümünde incelenmiş, Devlet memurları için grevin yasaklanmasından Anayasa'ya bir aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Bu sonucun dayandığı görüş ve gerekçeler hizmet ve görevlerinin niteliklerine az önce değinilen Devlet personeli ve 624 sayılı Kanunun 14. maddesinde söz konusu Devlet personeli teşekkülleri için de geçerlidir.

Özetlenecek olursa: Anayasa'da grev işçiler için bir temel hak olarak tanınmış olup işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerine grev bir temel hak olarak tanınmadığından, bunların kuracakları meslekî teşekküllerin bu yoldaki davranışlarının önlenmesinde de Anayasa'ya aykırılık yoktur. Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün bu görüşe katılmamışlardır.

Sonuç :

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

1- İtiraz konusu hükümlerin uygulanacağı dâvanın karara bağlanmış ve kararın kesinleşmiş olup olmadığının itiraz yoluna baş vuran mahkemeden sorulmasına yer olmadığına Celâlettin Kuralmen ve Avni Givda'nın iş 22/12/1969 gününde Anayasa Mahkemesine geldiğine göre aradan geçen süre dolayısıyla sorulması gerektiği yolundaki karşıoylarıyla ve oyçokluğu ile;

2- a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın bu hükme yönelen bölümünün reddine Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün'ün hükmün Devlet memurlarının kendilerine tanınmamış olan grev hakkı dışında kişi olarak Anayasa'da bulunan başka sosyal ve iktisadî haklarını isteme ve kamu oyuna duyurma çerçevesi içinde işi bırakma hareketlerini de yasaklamakta ve düşünce hürriyetinin özünü zedelemekte olması bakımından Anayasa'ya aykırı olduğu ve bu nedenlerle iptali gerektiği yolundaki karşıoylarıyla ve oyçokluğu ile;

b) Aynı maddenin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın bu hükme yönelen bölümünün reddine Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün'ün yukarıdaki gerekçeye dayanan karşıoylarıyla ve oyçokluğu ile;

3- 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanununun 14. maddesinin (f) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın bu hükme yönelen bölümünün de reddine Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün'ün yukarıdaki gerekçeye dayanan karşıoylarıyla ve oyçokluğu ile,

23/6/1970 gününde karar verildi.

Başkanvekili
Lütfü Ömerbaş

Üye
Fazlı Öztan

Üye
Celalettin 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 YAZISI

I- İtiraz yoluna başvuran Çerkesköy Asliye Ceza Mahkemesinin bakmakta olduğu dâva. Cumhuriyet Savcılığının "sanığın Türkiye Öğretmenler Sendikasının grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarını açıkça övdüğü ve öğretmenleri grev yapmaya alenî olarak tahrik ettiği ve Türk Ceza Kanununun 311., 312. ve 79. maddeleri uyarınca cezalandırılması gerektiği" yolundaki iddianamesiyle açılmıştır.

Türk Ceza Kanununun değişik 311. maddesi "bir suçun işlenmesini alenî olarak tahrik eylemeyi", yine değişik 312. maddesi ise "kanunun cürüm saydığı bir fiili açıkça övmeyi veya iyi gördüğünü söylemeyi veya halkı kanuna itaatsızlığa veyahut cemiyetin muhtelif sınıflarını umumun emniyeti içi tehlikeli bir tarzda kin ve adavete tahrik eylemeği" suç sayarak ceza yaptırımına bağlamaktadır.

Buna karşılık mahkemenin Anayasaya uygunluk denetimi için Anayasa Mahkemesine getirdiği hükümlerden 14/7/1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesi "Devlet memurlarının greve karar vermelerinin, grev tertiplerinin, ilân etmelerinin, bu yolda propaganda yapmalarının yasak olduğuna; Devlet memurlarının herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılmayacaklarına, grevi desteklemeyeceklerine veya teşvik edemeyeceklerine"; 8/6/1965 günlü, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin f bendi ise "Devlet personeli teşekküllerinin grev teşebbüs ve faaliyetleri ni destekleyici davranışlarda bulunmayacaklarına" ilişkindir.

Mahkeme bakmakta olduğu dâvada sanığın eyleminde Türk Ceza Kanununun 311. ve 312 maddelerinde yazılı unsurların bulunup bulunmadığını araştırırken tabiatıyla övdüğü veya işlenmesine başkalarını kışkırttığı eylemlerin kanunca suç sayılıp sayılmadığı üzerinde duracaktır. Ancak bu tutum hiçbir zaman mahkemenin, sanığın işlenmesi için kışkırtmada bulunduğu yahut övdüğü eylemleri suç sayan kanun hükümlerini o dâvada uygulaması anlam ve niteliğini taşıyamaz. Tersine bir görüş Anayasa'nın 151. maddesinde geçen "uygulanacak" deyimini değil delâlet ettiği hukukî kavramdan, sözlük anlamından bile uzak düşürecek biçimde bir yorum zorlaması olur; iptal dâvası (Anayasa -madde 149) ve itiraz (madde 151) yolları arasında hiç bir ayırım bırakmaz. Oysa bu iki yol arasındaki anayasal ayırım göze batacak keskinliktedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesi ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin f bendi yukarıda açıklandığı üzere, itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu "suç işlenmesini tahrik" ve "kanunun cürüm saydığı bir eylemi açıkça övme" dâvasında uygulayacağı hükümler değildir. Anayasanın 151. maddesine göre bir mahkeme ancak bakmakta olduğu dâvada uygulanacak kanun hükümlerini Anayasa'ya aykırılığını ileri sürerek Anayasa Mahkemesine getirebilir. Bu hükmün benzeri 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Yasanın 27. maddesinde de vardır. Onun içindir ki mahkeme söz konusu iki hükmü, Anayasaya uygunluk denetimi için Anayasa Mahkemesine getiremez. Anayasanın 151. ve 44 sayılı Kanunun 27. maddelerine uymayan itirazın, itirazda bulunan mahkemenin yetkisizliği yönünden reddi gereklidir.

1969/68 esas sayılı işte 8/1/1970 günlü ilk inceleme toplantısında mahkemenin 657 sayılı Kanunun 27. maddesini ve 624 sayılı Kanunun 14. maddesinin f bendini Anayasa Mahkemesine getirmeye yetkili olduğu yolunda verilen karara bu nedenlerle karşıyım.

II- Çerkesköy Asliye Ceza Mahkemesinin itirazı 22/12/1969 gününde Anayasa Mahkemesine gelerek 1969/68 esas sayısını almıştır. İşin esasının incelenmesine ise 23/6/1970 gününde başlanmıştır. Arada geçen süre altı aydır.

Anayasanın 151. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları hükümlerine göre Anayasa Mahkemesi işin kendisine gelişinden başlamak üzere üç ay içinde kararını verir. Bu süre içinde karar verilemezse mahkeme, Anayasa'ya aykırılık iddiasını kendi kanısına göre çözerek davayı yürütür. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararı esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkemeler buna uymak zorundadır.

İnceleme konusu işin Anayasa Mahkemesine gelişi üstünden altı ay geçmiştir. Üç ayın sonunda itiraz yoluna başvuran mahkeme Anayasaya aykırılık konusunu, kendi kanısına göre çözüme yetkilidir. Mahkemenin yetkisini kullanarak dâvayı bitirmiş ve verilen hükmünde kesinleşmiş bulunması düşünülebilir. Bu halde Anayasanın 151. maddesiyle öngörülen itiraz yolu artık tıkanmış ve o yolun konulmasıyla güdülen erek itirazla ilgili dâva yönünden gerçekleşemez duruma düşmüş bulunacağından Anayasa Mahkemesinin geçerliği kalmayan bir itirazı inceleyerek etkisini önceden yitirmiş bir kararı vermesinin yeri olmadığı ortadadır.

Şu duruma göre itiraz ve inceleme konusu hükümlerin uygulanacağı dâvanın karara bağlanmış ve kararın kesinleşmiş olup olmadığına itiraz yoluna başvuran mahkemeden sorulması zorunludur. Sorulmaya yer olmadığına karar verilerek işin esastan incelenmesine ve karara bağlanmasına bu nedenlerle karşıyım.

III- a) Ülkemizde "grev" kavramı yalnızca işçi yönünden kanunî açıklama ve tanımlamaya kavuşturulmuştur. Anayasanın 47. maddesinde "İşçilerin işverenlerle olan ilişkilerinde iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek ereğiyle grev hakkına sahip oldukları, grev hakkının kullanılmasının ve istisnalarının kanunla düzenleneceği" ilkesi yer almaktadır. 15/7/1963 günlü, 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 17. maddesinde de Anayasanın 47. maddesinde sözü edilen "grev" in tanımlanması vardır. Bu maddeye göre "İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle bir iş kolunda veya iş yerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak veyahut bir teşekkülün aynı amaçla topluca çalışmamları için verdiği bir karara uyarak işi bırakmalarına grev; işçilerin işverenlerle olan münasebetlerinde iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla ve bu kanun hükümlerine uygun olarak yapılan greve, kanunî grev; bu amacın dışında veya bu kanun hükümlerine uymaksızın yapılan greve, kanun dışı grev denilir."

657 sayılı Kanunun itiraz ve inceleme konusu 27. maddesiyle Devlet memurlarına karar verilmesi, tertiplenmesi ilân ve propaganda edilmesi, iştirak olunması, desteklenmesi, teşviki yasaklanan "grev" e gelince; bunun Anayasanın 47. ve 275 sayılı Kanunun 17. maddeleri hükümlerinin kanunî niteliğini belirlediği "grev" ile bir ve aynı olduğu düşünülemez. Çünkü Anayasanın 47. ve 275 sayılı Kanunun 17. maddeleri hükümleri ile oluşan kavramda bir "grev" e memurların gidebilmelerinin den söz edilmesinin bile yeri yoktur. O halde 657 sayılı Kanunun 27. maddesiyle Devlet memurlarına yasaklanan "grev" den ne kastedildiğinin, 275 sayılı Kanunun 17. maddesinde yazıldığı gibi, ya 27. madde yahut da 657 sayılı Kanunun öteki maddeleri içinde açıkça ve keskin sınırlarla belirlenmesi zorunlu idi. Bu yapılmamış ve 27. maddede "grev" adı altında karanlık, niteliği, unsurları, kapsamı bilinmez son derece esnek ve türlü yoruma elverişli bir kavrama yer verilmiştir.

Anayasanın düşünce hürriyetini bir temel hak olarak düzenleyen 20. maddesine göre herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir; düşünce ve kanaatlarını söz, yazı, resim ile veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklayabilir ve yayabilir. Yine Anayasanın 11. maddesi temel hak ve hürriyetlerin, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabileceği; kanunim kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi nedenlerle de olsa bir hakin ve hürriyetin özüne dokunamayacağı ilkesini koymuştur.

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

İtiraz konusu 27. madde, "grev" deyiminin yukarıda değinilen niteliği dolayısıyla, Devlet memurlarının düşünce hürriyetinden yararlanma sınırları içinde kalabilecek davranışlarının bile yasaklanması sonucunu doğuracak bir durumdur. Bu hüküm karşısında Devlet memurlarının Anayasanın güvencesi altında bulunan bir takım sosyal ve iktisadî haklarını isteme ve isteklerini kamu oyuna duyurma ereğiyle sınırlı, işi kısa süre ile bırakma hareketlerine başvurmalarının dahi yeri ve yolu yoktur. Nitekim öğretmenlik mesleğine ve ülkenin eğitim ve öğretimine ilişkin kimi temel sorunları kamu oyuna duyurmak üzere Türkiye Öğretmenler Sendikasının "boykot" adı altında düzenlediği dört günlük iş bırakma hareketine katılanlar hattâ itiraz yoluna başvuran mahkemenin elindeki dâvada olduğu gibi hareketi övenler ve teşvik edenler hakkında kovuşturma açılması gereğine 27. maddedeki yasaktan yola çıkılarak varılmıştır. Hükmün bu haliyle Anayasanın 20. maddesindeki düşünce hürriyetinin özüne dokunduğu ortadadır. 657 sayılı Kanunun 27. maddesinin Anayasanın 20. ve 11. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali gerekir.

b) İtiraz ve inceleme konusu ikinci hüküm olan 624. sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin f bendi Devlet personeli teşekküllerine grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmayı yasaklamıştır. Buradaki "grev" deyimini de 657 sayılı Kanunun 27. maddesinde geçen "grev" deyimiyile aynı niteliktedir. ve böylece Devlet memurlarının Devlet personeli teşekkülleri aracılığı ile düşünce hürriyeti gereklerinden yararlanabilmeleri yolu da kapatılmış ve bu hürriyet yine özünden zedelenmiş olmaktadır. Yukarıda 567 sayılı Kanunun 27. maddesi üzerinde açıklanan nedenler 624 sayılı Kanunun 14. maddesinin f bendi açısından da geçerli olduğu için Anayasanın 20. ve 11. maddelerine aykırı bulunan hükmün bu nedenlerle iptali gereklidir.

c) 1969/68 esas sayılı işte itirazın reddine ilişkin olarak verilen 23/6/1970 günlü, 1970/34 sayılı karara yukarıda belirtilen gerekçe ile karşıyım.

Avni Givda

Yukarıdaki karşıoy yazısının I ve III sayılı bölümlerine katılıyorum.

Ahmet Akar

KARŞIOY YAZISI

1- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesi :

Bu madde, birinci ve ikinci fıkraları ile Devlet memurlarına grev konusunda çeşitli yasaklar koymakta, fakat grevin niteliğini, amacını, şartlarını ve usullerini belirten veya kısa da olsa tanımlamasını yapan hiç bir hüküm getirmemektedir.

Anayasa'nın 47. maddesinde "İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını koruma veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler.

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir." denilmek suretiyle grevin, Anayasa'nın 46. maddesinde sözü edilen (Çalışanlar) kesiminden sadece işçilere tanınmış bir temel hak olduğu ve işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek) amacıyla bu hakkın kullanılabilmesi belirtilmiş ve hakkın kullanılmasına ilişkin düzenlemenin de kanunla yapılacağı ilkesi konulmuştur.

Bu konuyu düzenleyen 15/7/1963 günlü ve 275 sayılı toplu iş sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 17. maddesi de grevin tanımlanmasını yapmış, amacını ve usulünü saptamış bulunmaktadır.

Bu maddede, işçilerin, topluca çalışmamak suretiyle bir iş kolunda veya işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak veyahut bir teşekkülün aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği bir karara uyarak işi bırakmalarına "grev" denilmekte ve işçilerin işverenlerle olan münasebetlerinde iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla ve bu kanun hükümlerine uygun olarak yapılırsa, (Kanunî grev, bu amacın dışında veya bu kanun hükümlerine uyulmaksızın yapılırsa (Kanun dışı grev) sayılacağı da belirtilmektedir.

Öte yandan grevin, işçilerle işveren arasındaki toplu iş sözleşmesi müzakerelerinin olumlu sonuca ulaşamaması hallerinde işvereni, işçilerin istekleri doğrultusunda toplu sözleşme yapmağa zorlamanın bir aracı ve yaptırımı olduğu da, kanunun 19 ve sonraki maddelerinde açıkça görülmektedir.

Bu kısa açıklamadan da anlaşılacağı üzere sözü geçen düzenleme, Anayasa'nın 47. maddesinin işçiler bakımından öngörmüş bulunduğu düzenlemedir ve memurlarla uzak - yakın bir ilişkisi yoktur. Zira toplu iş sözleşmesi bahis konusu olmayan Devlet memurları hakkında bu kanunun belirttiği nitelikteki bir grevden söz edilebilmesi de mümkün değildir.

Her ne kadar Devlet Memurları Kanununun 27. maddesine ilişkin gerekçede, (Grev Kanununda açıkça belirtilen yasağa uygun olarak) maddenin kaleme alındığı yazılmak suretiyle, grev kanununda nitelikleri ve şartları belirtilmiş bulunan grevin memurlara yasaklanmak istendiği anlaşılmakta ise de yukarıda da açıklandığı üzere Grev Kanununda belirtilen şart ve nitelikteki bir grevin Devlet memurları bakımından uygulamaya konulması, yani daha önce bir toplu iş sözleşmesi müzakeresi ve bunun sonunda greve baş vurulması, hem maddî yönden hem de hukuk yönünden mümkün olmadığı için yasa koyucunun bu noktada yanlış bir benzetme yaptığı ve bu suretle Devlet memurlarının hangi maksat ve şekilde olursa olsun işin bırakmaları halinin "grev" olarak nitelendirilmesine olanak sağladığı görülmektedir.

Halbuki, yukarıki açıklamadan da anlaşıldığı gibi, Anayasa'nın 47. maddesinde işçiler bakımından bir temel hak olarak tanınmış bulunan grevin, aynı niteliklerle Devlet memurları için de tanınması esasen mümkün değildir, bu yüzden de "grev", Anayasamız'da bir temel hak olarak memurlara tanınmamıştır. Şayet tanınmış olsa idi memur grevinin niteliğinin ve şartlarının işçilerin grevinden farklı biçimde ve memurluk görevi ve statüsünün özelliklerine ve gereklerine göre ayrıca düzenlenmesi ve şayet bu konuda bir yasaklama gerekli ise, Anayasa'daki öteki ilkeleri zedelemeyen ve fiil ile orantılı ve adaletli ölçüde yapılması zorunlu olurdu.

Ancak Anayasa'da, memurlar için grevin bir temel hak olarak tanınmamış olmasına dayanılarak, grev yasağı adı altında memurların, Anayasa'daki öteki temel haklarının özünü zedeleyici nitelikte hükümler konulmasının mümkün olmayacağı da kuşku gösterilemez.

657 sayılı Kanunun söz konusu 27. maddesinin bu açıdan incelenmesi aşağıdaki sonuçları ortaya koymaktadır :

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

1- Devlet memurları için işçilere tanınan nitelikte bir grev uygulaması aslında olanak dışı olduğundan söz konusu hüküm bu noktada yeni bir yasaklama getirmiş değildir.

2- Buna mukabil her ne maksat ve şekilde olursa olsun, işlerini bırakan memurlar "grev" halinde sayılmış ve haklarında bu hükmün uygulanması yolu tutulmuştur.

Örneğin, bu dosyanın konusunu teşkil eden olay, öğretmene ilişkin bir kısım sorunlarla birlikte yurdun eğitim ve öğretimine ilişkin temel bazı konulardaki görüş ve düşünüşün kamu oyuna duyurulabilmesi için Türkiye Öğretmenler Sendikasının verdiği karar üzerine 15-18 Aralık 1969 tarihleri arasında sürdürülen 4 günlük işi bırakma, (iki sendikaca boykot adı ile ilân edilmiştir) hareketinin öğretmen olmayan iki vatandaş tarafından övülmesi ve konuştukları öğretmenlerin bu harekete katılmaya teşvik edilmesinden ibarettir.

Söz konusu öğretmen boykotunda, Anayasa'nın 47. maddesinde öngörülen ve 275 sayılı Kanununun 17. maddesinde tanımı, amacı, şekil ve şartları gösterilen işçi grevi niteliği yoktur. Bu harekette hâkim olan fikir, öğretmenlik meslekî ve tüm olarak memleketin öğretim ve eğitim sistemi hakkındaki görüş ve düşünüşün kamu oyuna etkili bir biçimde duyurulması ve o yönden siyasal kuruluşlara etki yapılmak istenmesinden ibarettir. Yani burada boykot eylemi, Anayasa'nın 20. maddesiyle kişiye bir temel hak olarak tanınmış olan düşünce hürriyetinin kullanılmasının vasıtası olarak seçilmiştir. Zira söz konusu 20. maddede (Herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir; düşünce ve kanaatlarını söz, yazı, resim ile veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklayabilir ve yayabilir.) denilmektedir. Sendika ve onun kararına uyan öğretmenler ise düşüncelerini "boykot" yolu ile yaymayı uygun bulmuşlardır.

Bu hareket, olayda olduğu gibi 4 gün süreli veya daha uzun veya çok daha kısa (meselâ 1 - 2 saat gibi) süreli de olabilir. Şayet bu yoldaki eylemlerin, yani Devlet Memurları Kanununda veya öteki kanunlarda ayrıca yasaklanmış ve müeyyideleri de gösterilmiş bulunan (Görevi temelli olarak terk) etme maksadı taşımayarak geçici nitelikte ve belli bir düşünceyi duyurmak maksadı ile görevden uzak kalma hallerinin, zaman ve süresine göre kamu hizmetinde sakıncalı bir hal yaratması bahis konusu ise bunun tanımlaması açıkça yapılarak ve unsurları gereği gibi belli edilerek kanunla düzenlenmesi gerekirdi.

657 sayılı Kanunun söz konusu 27. maddesi ile böyle yapılmamış, Devlet memurları ile ilgisi bulunmayan işçi grevinin memurlar tarafından yapılmasını yasaklamak suretiyle konu her yöne götürülebilecek bir hale sokulmuş ve neticede Devlet memurlarının düşünce hürriyetini kullanma sınırları içinde kalabilecek hareketlerini dahi yasaklama sonucu meydana getirilmiştir. Nitekim bu maddenin, olayda olduğu gibi 4 gün süren ve bu bakımdan kamu hizmetindeki etkisi oldukça önemsiz ve hatta ilk öğretimde ders yılını dört gün uzatmak suretiyle telâfisi de mümkün olan boykot hareketini dahi yasakladığı ve bu harekete katılan öğretmenler ve hatta bu hareketi doğru bulduklarını ve ona katılmanın yerinde olduğunu söyleyen vatandaşlar hakkında bile kovuşturma açılmasına sebep olduğu ortadadır.

Bu derece müphem ve geniş kapsamlı niteliği ile Anayasa'nın 20. maddesindeki düşünce hürriyetini de gereksiz yere kısıtlayarak özünü zedeleyen söz konusu 657 sayılı Kanunun 27. maddesinin tümü Anayasa'ya aykırı olduğundan iptaline karar verilmelidir.

2- 624 sayılı Kanununun 14. maddesinin f. bendi :

Bu fıkrada, Devlet personeli teşekküllerinin (Grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda) bulunmaları yasaklanmaktadır.

Esas sayısı:1969/68
Karar sayısı:1970/34

Devlet personeli sendikalarının üyeleri Devlet personelidir. Yukarıda, "grev" ile ilişkin yasağın bu personelin Anayasa'daki bir temel hak kının özünü zedelemekte olduğundan Anayasa'ya aykırı bulunduğu belirtilmişti. 624 sayılı Kanunun 14. maddesinin f bendi ise, bu personelin, başlamış olan bir greve (iş bırakma haline) ilişkin düşünce ve kanaatlerini, kurdukları kendi meslek teşekkülleri aracılığı ile yaymalarını da yasaklamayı ön görmekte ve bu suretle Anayasa'nın 20. maddesine aykırı olan bir durumun, Devlet personeli teşekküllerine kadar uzatılarak Devlet memurlarının bu teşekkülleri dili ile de düşünce ve kanaatlerini serbestçe söyleyip yayabilme haklarını yine gereksiz olarak kısıtlayarak özünü zedelemektedir.

Bu nedenle 624 sayılı Kanunun 14. maddesinin söz konusu f bendi de Anayasa'nın 20. maddesine aykırı olduğundan iptal edilmelidir.

Yukarıki nedenlerle karara karşıyım.

Üye

Muhittin Gürün