

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1970/11

Karar Sayısı:1970/36

Karar Günü: 23/6/1970

Resmi Gazete tarih/sayı:11.6.1971/13862

İtiraz yoluna başvuran mahkeme : Alanya Asliye Ceza Mahkemesi

İtirazın konusu : Sanıkların, Memurin Kanununun 65. Devlet Memurları Kanununun 27. Kamu Personeli Sendikaları Kanununun 14/f. maddelerine aykırı davrandıkları ve Türk Ceza Kanununun 236. maddesine göre muhakemeleri gerektiği yolundaki Alanya ilçe idare kurulunun 24/12/1969 günlü, 19 sayılı kararıyla açılmış bulunan davaya bakmakta olan mahkeme, eylemin suç sayılabilmesi için gözönünde tutulmasını gerekli gördüğü 624 sayılı Kamu Personeli Sendikaları Kanununun 14/f., 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddeleriyle Türk Ceza Kanununun 236. maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu kanısına varmış ve Anayasa Mahkemesine başvurulmasına karar vermiştir.

I- Olay : Sanık öğretmenlerin boykota katılarak dört. gün topluca derslere girmedikleri, bu suretle Memurin Kanununun 65, Devlet Memurları Kanununun 27. ve Kamu Personeli Sendikaları Kanununun 14/f. maddelerine aykırı olarak suç işledikleri ve Türk Ceza Kanununun 23ü. maddesine göre yargılamaları gerektiği yolundaki Alanya ilçe idare kurulunun 24/12/1969 günlü, 19 sayılı kararıyla açılmış bulunan dâvaya bakmakta olan Alanya Asliye Ceza Mahkemesi, 28/2/1970 günlü oturumunda, eylemin suç sayılabilmesi için gözönünde tutulması gereken 624 sayılı Kamu Personeli Sendikaları Kanununun 14/f. ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddeleri ile Türk Ceza Kanununun 236, maddesinin Anayasanın 11., 42., 45. ve 46. maddelerine aykırı bulunduğu ve iptali gerektiği kanısına vararak, bu sebeplerle, Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, dâva ile ilgili diğer işlemler bakımından Anayasa Mahkemesince verilecek kararın beklenmesine karar vermiş bu İlinmektedir.

III- Metinler :

I- Anayasaya aykırılığı ileri sürülen hükümler :

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesi :

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, grev destekleyemez veya teşvik edemezler.

b) 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin (f) bendi :

Madde 14- Devlet personeli teşekkülleri :

f) Grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunamazlar.

c) Türk Ceza Kanununun 236 maddesi :

Esas Sayısı:1970/11
Karar Sayısı:1970/36

Madde 236- Devlet memurlarından üç veya daha ziyade kimse evvelce aralarında vaki olan karar ve ittifaka binaen usûl ve nizam hilâfına memuriyetlerini terkederlerse her biri 30 liradan 150 liraya kadar ağır cezai nakdiye ve muvakkaten memuriyetten mahrumiyete mahkûm olurlar.

Bu hareketlerinden devletçe bir zarar hasıl olmuşsa zararın derecesine göre bunlardan her biri üç aydan beş seneye kadar hapsolünür.

2- Dayanılan Anayasa hükümleri :

Madde 11- Temel hak ve hürriyetler, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabilir.

Kanun, kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz.

Madde 42- Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir.

Devlet, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde geçmesi için, sosyal, iktisadî ve malî tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirleri alır.

Angarya yasaktır.

Memleket ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda vatandaşlık ödevi niteliği alan beden veya fikir çalışmalarının şekil ve şartları, demokratik esaslara uygun olarak kanunla düzenlenir.

Madde 45- Devlet, çalışanların, yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamalarına elverişli adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alır.

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

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

IV- İlk inceleme :

44 sayılı Kanunun 15. maddesi uyarınca, 24/3/1970 gününde, başkan vekili Lûtfî Ömerbaş ve üye Salim Başol, Feyzuİlah Uslu, 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 katıldıkları toplantıda, önce malike menin itiraz yetkisi üzerinde durulmuştur.

Mahkemenin bakmakta olduğu dâva, Alanya ilçe idare kurulunun sanıkların Memurin Kanununun 65., Devlet Memurları Kanununun 27. ve Kamu Personeli Sendikaları Kanununun 14/f. maddelerine aykırı davrandıkları ve suçlarına uyan Türk Ceza Kanununun 236. maddesine göre lüzumu muhakemeleri gerektiği yolundaki kararıyla açılmış bulunduğu gibi, mahkeme de bu kararda dayanılan hükümlerden, 657 sayılı Kanunun 27. ve 624 sayılı Kanunun 14/f. maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu ve Türk Ceza Kanununun 236. maddesinin olayda uygulama durumu ise bu hükümler sebebiyle doğduğu, çünkü grevle ilgili yasaklayıcı bu hükümlerin 236. maddenin atıfda bulunduğu usûl ve nizam arasına girdiği, halbuki, grevin bir hak olduğu kabul edilirse, grev sayılan bir eylem usûl ve nizama aykırı sayılamıyacağından, o eylem için 236. maddenin uygulanması da söz konusu olamayacağı, bu sebeple de dâvada bu hükümlerin birlikte uygulanması gerektiği görüşündedir. Dâvanın açılış sebep ve dayanağına ve mahkemenin gerekçesine göre iptali istenilen hükümlerin dâvada uygulanma durumu ve olanağı vardır.

Esas Sayısı:1970/11
Karar Sayısı:1970/36

Mahkemedeki eylemin niteliğini ve kanunî gereğini, o dâvayı çözermişçesine, incelemek ve karar bağlamak ise, adli yargı yerlerinin görevi içindedir.

Bu sebeplerle, mahkemenin, Anayasanın 151. maddesine dayanarak, sözü geçen hükümleri Anayasa Mahkemesine getirmeye yetkili olduğuna ve dosyada eksik olmadığından işin esasının incelenmesine, itirazın Türk Ceza Kanununun 236. maddesine yönelen bölümünde oybirliğiyle, 657 sayılı Kanunun 27. ve 624 sayılı Kanunun 14/f. maddelerine yönelen bölümünde, Lûtfi Ömerbaş, Avni Givda ve Ahmet Akar'ın karşıoyları ile ve oyçokluğu ile karar verilmiştir.

V- Esasın incelenmesi :

İtiraza ilişkin rapor, itirazda bulunan mahkemenin gerekçeli kararı ve ekleri, Anayasaya aykırılığı ileri sürülen hükümler ile dayanılan Anayasa hükümleri, bunlara ilişkin gerekçeler ve yasama meclisleri görüşme tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

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

a) İtiraz eden mahkemenin iptalini istediği 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesi, Devlet memurlarının greve karar vermelerini, grev tertiplemelerini, ilân etmelerini, bu yolda propaganda yapmalarını, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılmalarını, grevi desteklemelerini veya teşvik etmelerini yasaklamaktadır. Buna göre dâvanın çözümü Anayasada memurlara grev hakkını tanıyan ya da kanun koyucuya bu konuda ödev yükleyen bir hüküm bulunup bulunmadığına bağlıdır.

Anayasada memurlarla ilgili temel hükümler 117., 118. ve 119. maddelerde yer almıştır. Anayasanın 117. maddesinin (memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir) hükmüne uyarak, Devlet memurları ile ilgili düzenlemeyi yapan 657 sayılı Kanunun çeşitli yasakları arasında ve grev yasağı başlığı altında yer almış bulunan dâva konusu hüküm, kanunun gerekçesinde de (grev yasağı hakkındadır. Kamu hizmetlerinin aksamaması için konulmuştur. Anayasanın 47. maddesi grev hakkını işçilere tanımakta ve çalışanların ayrı bir kategorisini teşkil eden memurlar için böyle bir haktan bahsetmemektedir. Madde Anayasanın bu hükmüne ve grev kanununda açıkça belirtilen yasağa uygun olarak kaleme alınmıştır.) denilmek suretiyle belirtildiği gibi, kamu hizmetlerinin aksamadan yürümesini sağlamak için konulmuştur.

Anayasanın memurlarla ilgili hükümleri arasında memurlara grev hakkı tanıyan veya bu konuda kanun koyucuya bağlayan bir hüküm yoktur.

Grev hakkı Anayasanın sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler bölümünde 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 sendi ka birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler, işçi 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 memurlar 47. maddenin kapsamı içine alınmamıştır.

Esas Sayısı:1970/11
Karar Sayısı:1970/36

47. madde üzerinde Kurucu Meclisteki görüşmeler sırasında, üyelerce ileri sürülen sorular üzerine, ilgili komisyon sözcüsü : "Memurlar için de grev hakkını Anayasa teminatına almak adımını henüz atmadık, şartlarımızın henüz buna elverişli olduğuna kanı değiliz, bu demek değildir ki kanun koyucu ileride bu hakkı benimsiyemez. 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 bulunmaktadır.

47. maddenin memurlara ilişkin bir hükmü ihtiva etmemesi karşısında, bu maddenin, memurlar için dahi grev hakkını kapsadığı ve kanun koyucuya memurlara grev hakkını tanımak zorunluğunu yüklediği yolunda yorumlanması mümkün değildir.

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.

b) Öte yandan, 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 Anayasaya aykırı düştüğü yolunda bir görüş de savunulamaz.

Çünkü, Anayasada "Temel Haklar Ve Ödevler" ikinci Kısım olarak 10. - 62. maddelerde oldukça geniş ve etraflı bir şekilde göstermiş ve düzenlenmiştir. 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 uyararak, şüphesiz bu hususta da gereken belirtme ve düzenlemeyi yapardı.

Anayasadaki genel ilkelerin veya temel hakların memurlar için grevi de bir temel hak olarak kapsadığı görüşünün tutarsızlığı karşısında Anayasanın 46. maddesinin grev hakkını kapsadığı görüşü de dayanaksız kaldığından itiraz konusu 27. maddenin Anayasanın sözü geçen maddesine aykırılığı da söz konusu olamaz.

Özetlersek : Anayasa grevi işçiler için bir temel hak olarak kabul etmiş ise de memurlar için grevi bir temel hak olarak tanımamış ve kanun koyucuya bu konuda ödev yükleyen bir hüküm koymamıştır.

c) Öte yandan, inceleme konusu 27. maddenin metni ve konuluş amacı, bu hükmün grevden başka bir eyleme yöneltilmiş olduğu ve grevle ilgili olmayan düşünce hürriyetinin veya başka bir temel hakkın özünü zedeliyen yasakları da kapsadığı yolunda bir yoruma müsait olmadığı da açıktır. İtiraz konusu maddeyi kendi metni ve amacı içinde ele almak ve incelemek gerekir ve bu bakımdan da yukarıda açıklandığı üzere Anayasaya aykırı bir yönü yoktur.

Bu nedenlerle itirazın 657 sayılı Kanununun 27. maddesine yönelen bölümünün reddi gerekir. Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün bu görüşe katılmamışlardır.

B- 624 sayılı Kanununun 14. maddesinin (f) bendi yönünden :

Bu hüküm Devlet personeli teşekküllerinin grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmalarını yasaklamaktadır. Anayasanın 46. maddesine dayanılarak çıkarılmış bulunan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 1. ve 2. maddelerinden anlaşılacağı

Esas Sayısı:1970/11
Karar Sayısı:1970/36

üzere, Devlet personeli teşekkülleri, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti personelinin ortak meslekî, kültürel, sosyal ve iktisadî hak ve menfaatlarını 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; ikinci maddede sayılan kuruluşların, aslî ve sürekli görevlileri tarafından kurulan sendikalar ve meslekî birliklerdir.

Anayasanın 46. maddesinde, "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir" denilmektedir. Buna göre Devlet personelinin kuracakları teşekküllerin, mensupları kamu hizmeti ile görevli bulunmaları itibariyle, sendikacılıktan yararlanmalarının, kamu hizmetinin gerektirdiği bazı kayıt ve şartlarla sınırlı olabileceği şüphesizdir. Kaldı ki, bu meslek kuruluşlarının grevi desteklemelerinin yasaklanmasında Anayasaya aykırılık olup olmadığı yönü incelenirken, önce, bu kuruluşların üyeleri olan Devlet personeline grev hakkının tanınmış bulunup bulunmadığına bakılmalıdır. Çünkü, yukarıda açıklandığı üzere, sendika kurmak hakkı grev hakkını kapsamadığı gibi mensuplarının ortak çıkarlarını korumak amacıyla kurulan meslekî teşekküllerin grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunabilmeleri, ünlerinin grev hakkına sahip olmadığı ile gerçekleşebileceğinden, Devlet personelinin grev teşebbüs ve faaliyetlerinde bulunmaları yasaklanmış ise kurdukları meslekî teşekkülün böyle bir davranışta bulunmasına imkân kalmaz ve üyeleri bakımından böyle bir yasaklamada Anayasaya aykırılık yoksa meslekî kuruluş için konulan bu yasağın da Anayasaya aykırılığı söz konusu olamaz. Devlet memurları için grevin yasaklanmasında Anayasaya aykırılık bulunmadığı ise, yukarıda A bölümünde belirtilmiş olup orada açıklanan gerekçeler, hizmet ve görevlerinin niteliklerine az önce değinilen, Devlet personeli ve 624 sayılı Kanunun 14. maddesinde söz konusu Devlet personeli teşekkülleri için dahi geçerlidir ve incelenen hükümde Anayasaya bir aykırılık yoktur, itirazın bu hükme yönelen bölümünün reddi gerekir.

Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün bu görüşe katılmamışlardır.

C- Türk Ceza Kanununun 236. maddesi yönünden :

Türk Ceza Kanununun 236. maddesinde : "Devlet memurlarından üç veya daha ziyade kimse evvelce aralarında vaki olan karar ve ittifaka binaen usûl ve nizam hilâfına memuriyetlerini terk ederlerse her biri otuz liradan yüz elli liraya kadar ağır cezai nakdiye ve muvakkaten memuriyetten mahrumiyete mahkûm olurlar. Bu hareketlerinden,Devletçe bir zarar hasıl olmuşsa zararın derecesine göre bunlardan her biri üç aydan beş seneye kadar hapsolünür" denilmektedir.

Görüldüğü gibi, Anayasaya aykırılığı ileri sürülen bu hüküm bir eylemi suç saymakta ve işliyenler hakkında ceza koymaktadır. Bu bakımdan Anayasaya aykırılık bulunup bulunmadığı incelenirken çeşitli yönlerin gözönünde tutulması gerekir. Ancak, itirazda bulunan mahkemece, hükmün yalnız temel haklara ve hürriyetlere etkisi üzerinde durulmuş ve bu yönden Anayasaya aykırılığı ileri sürülmüş olduğundan, incelemede önce bu yönün ele alınması uygun görülmüştür.

Yasaklayıcı veya buyurucu hükümlerin haklar ve hürriyetler üzerinde az çok kayıtlayıcı ve sınırlayıcı bir etkisinin olacağı şüphesizdir. Bu nitelikteki hükümlerin haklar ve hürriyetler üzerindeki etkilerinin Anayasaya aykırılığı olup olmadığı incelenirken, yasaklamanın ve cezalandırmanın haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığı ve Anayasal bir hak-kın özüne dokunup dokunmadığı yönleri üzerinde durulması gerekir.

İnceleme konusu 236. madde memurlar hakkında konulmuş, memuriyet sıfat ve alâkasına bağlı bir hükümdür. Onların memuriyet dışı şahsî hakları ve hürriyetleri ile ilgili değildir.

Esas Sayısı:1970/11
Karar Sayısı:1970/36

Memurların yerine getirmekle yükümlü buldukları kamu görevlerinin niteliği, onlara bazı hakların ve yetkilerin tanınmasını ve çeşitli mecburiyet ve mükellefiyetlerin yükletilmesini zorunlu kılar.

Anayasada memurlarla ilgili hükümler 117., 118. ve 119. maddelerde yer almış ve 117. maddede : "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar eliyle yürütülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." denilmiştir.

Anayasanın memurlarla ilgili hükümleri arasında memuriyeti terk hususuna ilişkin bir düzenleme ve inceleme konusu hükmün suç saydığı şekilde bir eylemi memurlar için hak olarak tanıyan ve teminat altına alan bir hüküm olmadığına göre bu yönün düzenlenmesi kanun koyucunun yetkisi içindedir.

Memuriyetini terkeden memur yerine getirmekle yükümlü bulunduğu kamu görevini bırakmış olacağından memurların, diledikleri zaman ve diledikleri şekilde, özellikle birleşerek, memuriyetlerini terk edebilme hakkına sahip olmaları elbette savunulamaz. Kamu hizmetinin aksamadan yürütülebilmesi ve kamu düzeninin korunması memurların memuriyet görevlerini devamlı ve düzenli bir şekilde yerine getirmelerini ve bu konudaki usûl ve nizam uymalarını gerektirir ve buna aykırı davranış ve eylemlerin niteliğine, önemine, kamu hizmeti ve düzeni üzerindeki etkisine göre değişen müeyyidelere bağlanmasını da zorunlu kılar. İptali istenilen Türk Ceza Kanununun 236. maddesi de, memurların memuriyetlerini terk etmelerini mutlak surette yasaklamış ve cezalandırmış değildir. Bu, bir süre ve amaç gözetmeksizin, üç veya daha çoğunun, önceden aralarında birleşip karar vererek, usûl ve nizam hilâfına memuriyetlerini terk etmelerini, yani memuriyeti terkin belli ve sınırlı bir halini suç sayan ve kamu hizmet ve düzeninin gereği olan bir ceza hükmüdür.

Hükmün müphem olduğu ve dâvada geçen olaya uygulanmak istenmesinden de anlaşılacağı üzere, Anayasal hakların kullanılmasını da engelliyebileceği, bu sebeple de Anayasaya aykırı bulunduğu görüşüne gelince :

İnceleme konusu hükümde müphem bir yön görülmemekle beraber, bir hükümdeki müphemlik sorunu, bu hüküm Anayasanın özüne ve sözüne uygun biçimde yorumlanarak çözülebiliyorsa sırf müphemliği ileri sürülerek, o hükmün Anayasa aykırılığına hükmetmek yoluna gidilemez.

Mahkemece, sanığa isnat olunan eyleme uygulanmak istenmesine bakarak, hükmün memurların anayasal haklarının kullanılmasını engelliyeceği sonucunu çıkarmak da mümkün değildir. Çünkü, mahkemenin, olayın 236. maddenin kapsamına girdiği yolundaki görüşünün, hükmün Anayasaya aykırı bulunup bulunmadığı yönünden, Anayasa Mahkemesince yapılacak inceleme üzerinde bir etkisi olamaz. Anayasa Mahkemesinin, mahkemede yorum ve uygulamaya göre değil, kendi yorumuna göre Anayasaya aykırılık bulunup bulunmadığını araştırması gerekir.

Her hüküm ancak kendi anlamı ve kapsamı içine giren durumlara uygulanabileceğinden, incelenen hükmün mahkemede dâva konusu olaya da uygulanma olanağının bulunması, hükmün anlamını ve anayasal denetim açısından sonucu değiştiremez.

Öte yandan, yukarıda da açıklandığı üzere, 236. madde memurların memuriyetlerini terk edebilmelerini bir ölçüde sınırlayıcı nitelik taşımakta olsa bile, yukarıda da değinildiği üzere bu sınırlama kamu hizmet ve düzeninin gereğidir ve memurların anayasal haklarının özüne dokunan bir ölçü ve nitelikte değildir.

Esas Sayısı:1970/11
Karar Sayısı:1970/36

Öte yandan, itiraz konusu 236. maddede Anayasanın 14. ve 33. maddeleri bakımından da bir aykırılık görülmemektedir. Bu sebeplerle itirazın reddi gerekir.

Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün bu görüşe katılmamışlardır.

SONUÇ:

1- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesinin Anayasaya aykırı olmadığına ve itirazın bu maddeye yönelen bölümünün reddine Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün'ün karşıoylariyle ve oyçokluğu ile,

2- 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin (f) bendinin Anayasaya aykırı olmadığına ve itirazın bu hükme yönelen bölümünün reddine Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün'ün karşıoylariyle ve oyçokluğu ile,

3- Türk Ceza Kanununun 236. maddesinin Anayasaya aykırı olmadığına ve İtirazın bu maddeye yönelen bölümünün de reddine Avni Givda, Ahmet Akar ve Muhittin Gürün'ün (hükümün müphem olduğu ve olayda uygulanmak istenmesinden de anlaşılacağı üzerine anayasal hakların kullanılmasını da engelleyebileceği ve bu nedenle Anayasaya aykırı olduğu) yolundaki karşıoylariyle ve oyçokluğu ile,

23/6/1970 gününde karar verildi.

Başkanvekili Lütfü Ömerbaş	Üye Fazlı Öztan	Üye Celalettin Kuralmen	Üye Hakkı Ketenoglu
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	

KARŞI OY

I- Anayasanın 151. ve 22/4/1962 günlü, 44 sayılı Kanunun 27 maddelerine göre bir mahkemenin Anayasaya uygunluk denetimi için Anayasa Mahkemesine getirebileceği hükümler ancak bakmakta bulunduğu dâvada uygulanacak olanlarla sınırlıdır. Bir başka deyimle itiraz yoluna başvuran mahkemenin elinde bakmakta olduğu bir dâva bulunmalı ve Anayasa Mahkemesine getirdiği hükümleri o dâvada doğrudan doğruya uygulama durumunda olmalıdır.

Alanya Asliye Ceza Mahkemesinin elinde bakmakta olduğu bir dâva bulunduğu kuşku yoktur. Bu, öğretmen boykotuna katılmak ve dört gün topluca derslere girmemek eyleminden dolayı kimi öğretmenlere karşı Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun uyarınca açılmış ceza davasıdır. Demek ki olayda, Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla başvurulabilmesi için Anayasanın 151. maddesinde öngörülen koşullardan birincisi vardır.

İkinci koşulun var olup olmadığına gelince : bu konu aşağıda tartışılacaktır.

İtiraz yoluna başvuran Alanya Asliye Ceza Mahkemesinin bakmakta olduğu dâva Alanya ilçe idare kurulunun "sanıkların Türk Ceza Kanununun 236. maddesine göre yargılanmaları gerektiği" yolundaki lüzumu muhakeme kararıyla açılmıştır.

1/3/1926 günlü, 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 236. maddesi "Devlet memurlarından üç veya daha çok kimsenin daha önce aralarında uyuşup kararlaştırarak usul ve nizama aykırı biçimde memuriyetlerini bırakmalarını" suç saymakta ve 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 tertiplemelerinin, ilân etmelerinin, bu yolda propaganda yapmalarının yasak olduğuna; Devlet memurlarının herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılmıyacaklarına, 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 faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunamayacaklarına" ilişkindir.

1/7/1926 günü yürürlüğe giren 1/3/1926 günlü, 765 sayılı Türk Ceza Kanununun -ki bu kanun Türkiye Büyük Millet Meclisince 18/3/1926 günlü, 788 sayılı Memurin Kanunundan dahi önce kabul edilmiştir.- memurlara ilişkin bir suçu ve cezasını belirleyen söz konusu 236. maddesinin 14/7/1965 günlü, 657 sayılı Kanunun 27. maddesindeki grev yasağının yaptırımı olduğu düşünülemez. 657 sayılı Kanunun 27. maddesinde grev deyiminin memurlar yönünden bir tanımlanmasına gidilmeyerek bu eylemle Türk Ceza Kanununun 236. maddesinde unsurları açıklanan suç arasındaki ilişki derecesi ve niteliği ortaya konulmadığı gibi yine 236. maddeye herhangi bir göndermede de bulunulmamıştır. Şu hale göre mahkeme 657 sayılı Kanunun 27. maddesini bakmakta olduğu dâvada ne kendiliğinden ne de sanıkların eylemine uygun görüldüğü lüzumu muhakeme kararında açıklanan Türk Ceza Kanununun 236. maddesi dolayısıyla uygulanacak durumda değildir. Tersine bir görüş Anayasanın 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, bilindiği üzere, göze batacak keskinliktedir.

Öte yandan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin f bendinin de Alanya Asliye Ceza Mahkemesinin bakmakta olduğu dâvada uygulanma yeri yoktur. Bu bent hükmü, Devlet personeli teşekküllerine yasaklanan "grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici

Esas Sayısı:1970/11
Karar Sayısı:1970/36

davranışlarda bulunmak" eylemine ilişkindir; ceza yaptırımını da aynı kanunun 22. maddesinin I sayılı bendinde yer almıştır. 624 sayılı Kanunun 22/1. maddesine göre 14. madde hükümlerine aykırı hareket ve davranışlarda bulunan Devlet personeli teşekkülleri yönetim organı başkanına ve üyelerine üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir. Alanya Asliye Ceza Mahkemesinin bakmakta olduğu dâva ise her hangi bir Devlet personeli teşekkülü yönetim organı başkanı veya üyelerine karşı 624 sayılı Kanunun 22. maddesinin I sayılı bendi uyarınca cezalandırılmaları istemiyle açılmış bulunmayıp, yukarıda da değinildiği gibi, Türk Ceza Kanununun 236. maddesine göre cezalandırılmaları istenen bir takım öğretmenler hakkındadır.

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 "Devlet memurlarından üç veya daha çok kimsenin önceden uyuşup usul ve nizama aykırı biçimde memuriyetlerini bırakmaları" dâvasında uygulanacağı hükümler değildir. Onun içindir ki mahkeme söz konusu iki hükmü, Anayasa'ya uygunluk denetimi için Anayasa Mahkemesine getiremez. Anayasanın 151. ve 44 sayılı Kanunun 27. maddelerine uymayan itirazın bu bölümünün itirazda bulunan mahkemenin yetkisizliği yönünden reddi gereklidir.

1970/11 esas sayılı işte 24/3/1970 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 karşıyız.

II- a) Ülkemizde "grev" kavramı yalnızca işçi yönünden kanunî açıklama ve tanımlamaya kavuşturulmuştur. Anayasanın 47. maddesinde "işçilerin 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 "grevsin tanımlanması vardır. Bu maddeye göre "işçilerin, topluca çalışmamak suretiyle bir iş kolunda veya iş yerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak ve yahut bir teşekkülün aynı amaçla topluca çalışmaması 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 gidebilmelerinden söz edilmesinin bile yeri yoktur. O halde 657 sayılı Kanunun 27. maddesiyle Devlet memurlarına yasaklanan "grev" den ne kastedildiğinin, 275 sayılı Kanunun 17. maddesinin 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 yorumla 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;

Esas Sayısı:1970/11
Karar Sayısı:1970/36

kanunun kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi nedenlerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamayacağı ilkesini koymuştur.

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 katılanların - itiraz yoluna başvuran mahkemenin elindeki dâvada olduğu gibi- hakkında kovuşturma açılması gereğine 27. maddedeki yasaktan yola çıkılarak varılmıştır. Hükümün 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 öte 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 özünden zedelenmiş olmaktadır. Yukarıda 657 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 hükümün bu nedenlerle iptali gereklidir.

c) itiraz ve inceleme konusu üçüncü hüküm olan Türk Ceza Kanununun 236. maddesine gelince :

Bir eylemin sırf kanunla suç sayılmış ve cezasının da kanunda gösterilmiş olması "cezaların kanuniliği" ilkesine uyulmuş bulunulduğunu kanıtlamaya yeterli değildir. Suç sayılan eylemin unsurları kanunda müphem, esnek ve türlü uygulamalara elverişli olabilecek bir biçimde yer almışsa o ceza hükmünün Anayasanın cezalara ilişkin 33. maddesine uygunluğundan söz edilemez. Türk Ceza Kanununun 236. maddesinde yasak eylemin unsurları olarak açıklanan "usul ve nizama aykırı biçimde" ve "memuriyetlerini bırakma" deyimleri bir ceza hükmü için gerekli ve zorunlu açıklıktan, kesinlikten ve keskin sınırlardan yoksundur ve uygulamalarda keyfiliğe kadar gidebilecek geniş bir takdire yer bırakacak niteliktedir. Türk Ceza Kanununun 236. maddesi bu durumu dolayısıyla, itiraz yoluna başvuran mahkemenin elindeki dâvada olduğu ve başka dâvalarda da görüldüğü gibi, öğretmenlik mesleğine ve ülkenin eğitim ve öğretimine ilişkin kimi temel sorunları kamuoyuna duyurmak üzere Türkiye Öğretmenler Sendikasının "boykot" adı altında düzenlediği dört günlük iş bırakma hareketine katılanların karşısına bile ceza yaptırımı olarak çıkarılabilmektedir. Demek ki bu hüküm karşısında da 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. Bu halin, yukarıda II/a bendinde açıklanan ve 236. madde açısından da geçerli olan nedenler ayrıca gözönünde bulundurulduktan, Anayasanın 20. maddesindeki düşünce hürriyetinin özüne-dokunduğu açıkça görülecektir. Türk Ceza Kanununun 236. maddesinin Anayasanın 33., 20. ve 11. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali gereklidir.

ç) 1970/11 esas sayılı işte her üç hüküm yönünden itirazın reddine ilişkin olarak verilen 23/6/1970 günlü, 1970/36 sayılı karara yukarıda belirtilen gerekçe ile karşıyız.

Esas Sayısı:1970/11
Karar Sayısı:1970/36

Üye
Avni Givda

Üye
Ahmet Akar

Yukarıda yazılı karşıoy yazısının I numaralı bendine katılıyorum.

Başkan Vekili
Lûtfi Ömerbaş

KARŞIOY YAZISI

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesinin ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanununun 14. maddesinin f bendinin Anayasaya aykırı olduklarından iptal edilmeleri gerektiği, 23/6/1970 günlü ve 1969/68 -1970/34 sayılı Anayasa Mahkemesi kararına ilişkin karşıoy yazısında (bak : Resmî Gazete : 11 Mayıs 1971, Sayı : 13833, Sahife : 15) ayrıntılı olarak açıklanmış olduğundan aynı düşüncelerin bir de burada tekrarı gereksiz sayılmıştır.

Türk Ceza Kanununun 236. maddesinin Anayasaya aykırı bulunduğu ve iptali gerektiği de kararın (sonuç) bölümünün 3 sayılı bendinde kısa, fakat yeterince açıklanmıştır.

Üye
Muhittin Gürün