

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2013/130

Karar Sayısı : 2014/18

Karar Günü : 29.1.2014

R.G. Tarih-Sayı : 13.05.2014-28999

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 9. İş Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 25.6.2001 günlü, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin, 4.4.2012 günlü, 6289 sayılı Kanun'un 31. maddesinin (b) bendiyle değiştirilen birinci fıkrasının (j) bendinin Anayasa'nın 5., 11., 13. ve 51. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında çalışan tüm emniyet hizmetleri sınıfı mensupları ile emniyet teşkilatındaki diğer tüm hizmet sınıflarında çalışan personelin ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak üzere kurulan sendikanın yok hükmünde olduğunun tespiti istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını ciddi bulan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren 15. maddesi şöyledir:

“Sendika üyesi olamayacaklar

Madde 15- Bu Kanuna göre kurulan sendikalara;

a) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,

b) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,

c) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, (...) belediye başkanları ve yardımcıları,

d) Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,

- e) Mülkî idare amirleri,
 - f) Silahlı Kuvvetler mensupları,
 - g) (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 10/4/2013 tarihli ve E.: 2013/21, K.: 2013/57 sayılı Kararı ile.)
 - h) Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,
 - ı) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,
 - j) **Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel,**
 - k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,
- Üye olamazlar ve sendika kuramazlar.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 5., 11., 13. ve 51. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un katılımlarıyla 28.11.2013 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Ayhan KILIÇ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, gerek Anayasa'da gerekse 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerinde tüm çalışanların sendika kurma hakkının güvenceye bağlandığı, Anayasa ve anılan uluslararası sözleşmelerde polise yönelik istisnai hükümler getirilmesine imkân sağlanmış ise de bu durumun, emniyet teşkilatında görev yapan polis ve diğer memurların sendika kurmalarının tamamen yasaklanabileceği anlamına gelmediği, bunların sendika kurmasının yasaklanmasının hakkın özünü ortadan kaldırdığı ve demokratik toplum düzeni yönünden zorunluluk taşımadığı, ayrıca bir çok ülkede polislere sendika kurma hakkının tanındığı ve bu durumun güvenliğin aksamasına ve meslek disiplininin bozulmasına yol açmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 5., 11., 13. ve 51. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

A- Bentte Yer Alan “Emniyet hizmetleri sınıfı...” İbaresinin İncelenmesi

İtiraz konusu kuralda yer alan ibareyle, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurması ve sendikalara üye olması yasaklanmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesine göre, emniyet hizmetleri sınıfı, özel kanunlarına göre çarşı ve mahalle bekçisi, polis, komiser muavini, komiser, başkomiser, emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri, emniyet müdürü ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış emniyet mensubu memurları kapsamaktadır.

Anayasa'nın 51. maddesinin birinci fıkrasında, *“Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.”* denilmek suretiyle işçi ve memur ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanların sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı anayasal güvenceye bağlanmıştır.

Sendika hakkı, demokratik toplumun temeli olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kollektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğüdür. Bu özgürlük, bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Sendika hakkı da çalışanların, bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme serbestisini gerektirmekte ve bu niteliğiyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak görülmektedir.

Sendika kurma hakkı mutlak olmayıp Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerine dayanılarak kanunla sınırlanabilir. Öte yandan, anılan maddenin beşinci fıkrasında, *“İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.”* hükmüne yer verilerek ikinci fıkradaki genel sınırlama sebepleri dışında da bazı kamu görevlileri yönünden bu hakkın kapsamının daraltılması veya sınırlandırılması ya da hakkın kullanımının yasaklanması mümkün kılınmıştır.

Ancak, Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarında belirtilen sebeplerle sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına yönelik sınırlamalar, Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz. Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi, amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gereğini ifade eder. Ölçülülük, aynı zamanda yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olmasını, amaç ve aracın ölçülü bir oranı kapsamasını ve sınırlayıcı önlemin demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşımasını da içeren bir ilkedir.

Emniyet hizmetleri sınıfına mensup olanların sendika kurmasını ve sendikalara üye olmasını yasaklayan itiraz konusu kuralın, sendika kurma hakkına sınırlama getirdiği açıktır. İtiraz konusu kuralda, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmasının yasaklanmasının, iç güvenlik hizmetlerine hâkim olması gereken disiplin ve hiyerarşik düzenin korunması amacına dayandığı anlaşılmaktadır. Disiplin ve hiyerarşinin korunması ve dolayısıyla kamu düzeninin sağlanması amacıyla emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurma hakkının sınırlandırılmasında, Anayasa'nın 51. maddesinde belirtilen özel sınırlama sebeplerine bağlı kalındığı ve sınırlandırmanın meşru bir amaca dayandığı hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

Sendikalar, mensuplarının (çalışanların) hak ve menfaatlerini korumak amacıyla, yine bunların üretimden gelen güçlerine dayanarak faaliyet gösteren örgütlü yapılardır. Bireysel olarak zayıf durumda bulunan çalışanlar, örgütlenmek ve sendikalaşmak suretiyle girişimci karşısındaki pazarlık güçlerini artırmakta, gerek hak ve menfaatlerinin korunmasında gerekse sorunlarının çözümünde etkin bir konum elde etmektedirler. Bu bakımdan, sendikalaşmanın sosyal adaletin tesisine hizmet eden önemli bir demokratik araç olduğu söylenebilir.

Bununla beraber, sosyal adaletin tesisi bakımından gerekli görülen sendikalaşma olgusunun, kamu kesiminde var olması gereken disiplin ve hiyerarşik düzeni etkileme potansiyeline sahip olduğu da aşîkârdır. Sendikalaşmanın disiplini etkileme potansiyelinin bulunması, işin doğasından kaynaklanmakta olup kural olarak sırf bu gerekçeyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olan sendika kurma hakkının ortadan kaldırılması, demokratik toplum gerekleriyle örtüşmez. Bunun yanında, sıkı bir disiplin ve hiyerarşik düzen gerektiren kimi mesleklerde disiplinin bozulması, kamu düzenini tehdit edici boyutlara ulaşabileceğinden bu gibi durumlarda, kamusal yarara üstünlük tanınarak ilgili meslekle sınırlı olarak sendikalaşmanın yasaklanması gerekli hâle gelebilir. Diğer bir ifadeyle, demokratik toplum düzeninin sürdürülmesindeki üstün kamusal yarar, sendikacılığın disiplini etkileme potansiyelini, disiplin esasına dayanan meslekler yönünden ihmal edilebilir olmaktan çıkarmakta ve bu mesleklerde sendikacılığın yasaklanmasına haklı bir temel oluşturabilmektedir.

İç güvenlik, sıkı bir hiyerarşik disiplin gerektiren ve icabında şiddet kullanma yetkisi veren, kamu düzeninin tesisi bakımından hayati öneme sahip bir kamu hizmetidir. Bu hizmetin aksamaması, kamu düzeni yönünden telafisi güç ve imkânsız zararların doğmasına yol açabilir. Toplumun huzur ve güvenliğini sağlamakla yükümlü olan emniyet hizmetleri sınıfı mensupları arasındaki hiyerarşi ve disiplinin aşınması, iç güvenlik hizmetinin aksamasına neden olabilecek temel etkenlerden biridir. Demokratik toplum düzeninin varlığını sürdürebilmesinin önkoşulu olan iç güvenlik hizmetlerinin aksamadan ve sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesinin temini bakımından bu hizmetin asli unsuru olan emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmasının yasaklanması, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında başvurabileceği tedbirler arasındadır.

Nitekim, 25.11.1992 günlü, 3847 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ve ilke olarak tüm çalışanların sendika kurma ve sendikaya üye olma özgürlüklerini güvenceye bağlayan Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9. maddesiyle, Sözleşme'de öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceği ifade edilerek silahlı kuvvetler ve kolluk mensuplarının sendika kurma haklarıyla ilgili olarak taraf devletlere takdir yetkisi tanınmıştır.

Bu itibarla, kanun koyucunun, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmalarının yasaklanmasının gerekli olduğunu değerlendirerek takdirini bu yönde kullanmasında Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kuralda yer alan *“Emniyet hizmetleri sınıfı...”* ibaresi, Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Engin YILDIRIM ve Zühtü ARSLAN bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın, Anayasa'nın 5. ve 11. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

B- Bentte Yer Alan “...ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel” İbaresinin İncelenmesi

İtiraz konusu kuralda yer alan ibareyle, emniyet teşkilatında çalışan emniyet hizmetleri sınıfı mensupları dışındaki personelin sendika kurması ve sendikalara üye olması yasaklanmaktadır.

İtiraz konusu kuralda, emniyet teşkilatında çalışan polis dışındaki personelin sendika kurmasının yasaklanması da, iç güvenlik hizmetlerine hâkim olması gereken disiplin ve hiyerarşik düzenin korunması amacına dayanmaktadır. Emniyet teşkilatında çalışan sivil personelin ifa ettiği görevler, silah kullanımını gerektirmeyen kimi teknik ve lojistik hizmetlerden ibarettir. Kamu düzeninin sağlanması bakımından düzenli bir şekilde yerine getirilmesi zaruret taşıyan iç güvenlik hizmetleri, bu hizmetin asli unsuru olan emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının katı bir disiplin ve hiyerarşik düzene bağlı olarak çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle emniyet hizmetleri sınıfı mensupları arasındaki disiplinin aşınmasını engellemek amacıyla, bunların sendika kurmasının yasaklanması demokratik toplum düzeni açısından meşru ve gerekli bir tedbir olarak görülebilir.

Buna karşılık, sendikalaşmanın, iç güvenlik hizmetlerinin asli unsuru olmayan ve kimi teknik ve lojistik hizmetleri yürütmekle sınırlı görev icra eden sivil personelin çalışma disiplini üzerinde yaratacağı etki, bunların sendika kurma hakkından yoksun bırakılmalarını gerekli kılmamaktadır. Zira bu hizmetlerde disiplin zafiyeti nedeniyle meydana gelebilecek aksamalar, telafisi güç ve imkânsız zararların oluşmasına yol açmamaktadır. Öte yandan, iç güvenlik hizmetlerinde doğrudan görev alan emniyet hizmetleri sınıfı mensupları için geçerli olan polis disiplini gerekçesiyle sivil personelin sendika kurma hakkından yoksun bırakılması, demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmadığı gibi bunlara yönelik sendika kurma yasağının kamu düzeninin sağlanması amacına ulaşmada elverişli bir araç olduğu da söylenemez.

Bu durumda, emniyet teşkilatı kadrolarında görev yapan sivil personelin sendika kurmalarının yasaklanması, demokratik toplum düzeni açısından meşru ve ölçülü bir müdahale niteliği taşımamaktadır.

Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin içtihadı da bu yönde olup Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin “Örgütlenme Hakkı”nı düzenleyen 11. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi uyarınca, ancak ikna edici ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması hâlinde, devletin idare mekanizmasında görev yapan kamu görevlilerinin sendika kurma hakkına meşru kısıtlamaların getirilebileceği belirtilmektedir [Demir ve Baykara/Türkiye (BD) kararı, Başvuru No:34503/97, par.119].

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kuralda yer alan “...ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel” ibaresi, Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

M. Emin KUZ bu görüşe katılmamıştır.

Kuralın, Anayasa'nın 5. ve 11. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

VI- SONUÇ

25.6.2001 günlü, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin, 4.4.2012 günlü, 6289 sayılı Kanun'un 31. maddesinin (b) bendiyle değiştirilen birinci fıkrasının (j) bendinde yer alan;

A- “*Emniyet hizmetleri sınıfı...*” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Engin YILDIRIM ile Zühtü ARSLAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- “*...ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel...*” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, M. Emin KUZ'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

29.1.2014 gününde karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Haşim KILIÇ

Serruh KALELİ

Alparslan ALTAN

Üye

Üye

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Zehra Ayla PERKTAŞ

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Üye

Üye

Burhan ÜSTÜN

Engin YILDIRIM

Nuri NECİPOĞLU

Üye	Üye	Üye
Hicabi DURSUN	Erdal TERCAN	Muammer TOPAL
Üye	Üye	
Zühtü ARSLAN	M. Emin KUZ	

KARŞIOY YAZISI

Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin 6289 sayılı Kanunla değiştirilen birinci fıkrasının (j) bendinde yer alan “Emniyet hizmetleri sınıfı” ibaresinin Anayasaya aykırılığı savıyla iptali istemi Mahkememiz çoğunluğunca yerinde görülmemiştir.

İptal istemi, emniyet hizmetleri sınıfına mensup polislerin sendika kurma hakkına ilişkin olup, istemin reddi, Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Sendika kurma hakkı ancak milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir*” hükmüne dayanmaktadır.

Hakkın sınırlandırılması bakımından Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan “*demokratik toplum düzeninin... gereklerine*” ve “*ölçülülük ilkesine*” aykırı olmamak zorunluluğunun gözetilmesi gerektiğinde tereddüt bulunmamaktadır.

Bu yönüyle bakıldığında polis sendikası kurulmasının asayiş hizmetlerinin sağlanmasında, suçun önlenmesinde ve kolluk görevlerinin yerine getirilmesinde kendiliğinden bir zafiyete yol açacağı varsayımı, günlük hayatın gerçeklikleriyle doğrulanmadığı gibi, polis sendikasına izin verilen demokratik ülkelerdeki uygulama sonuçları, polislerce sendika kurulmasının herhangi bir ciddi sakıncasını olmadığını göstermiştir. Öte yandan, sendika

kurulmasına izin verilmesi halinde, ağır şartlar altında görev yapan, çoğu kez karşılaştığı sorunlar karşısında yalnız başına bırakıldığı duygusuna kapılan, bir grup yapısı içerisinde yer aldığı takdirde daha güçlü olacağı psikolojisiyle, kimi zaman suç örgütlerinin veya kamu hizmetiyle bağdaşmayan fiili yapılanmaların etkisinde kalabilen emniyet mensuplarının, adil, tarafsız kamu hizmeti esaslarına bağlı görev yapması yolunda doğabilecek sakıncalar da giderilmiş olacaktır. Devletin kendisine yeterince sahip çıkmadığı ve sorunlarının çözümünde yalnız olduğu duygusuna kapılan emniyet mensupları, disiplin yönünden, açık, şeffaf ve yasal denetim içerisinde sendikalaşan polisler kiyasla daha sakıncalıdır. Bu nedenle, sendika kurulmasının polisin disiplinini bozacağı savına katılmak güçtür. Sendika yasağı kamu düzeninin korunması bakımından zorunlu olmadığı gibi, “demokratik bir toplumda gereklilik” ölçütü ile de bağdaşmamaktadır.

Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkı, sınırlama nedenleri bakımından yasa koyucuya takdir yetkisi tanımaktadır. Ancak, bu takdir yetkisinin, Anayasa'nın 90. maddesinde yer alan temel hak ve hürriyetlerin korunmasına ilişkin uluslararası andlaşmalar bağlamında kullanılması zorunludur. Türkiye'nin taraf olduğu Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 8. maddesinde, Sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceği ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 13. maddesinde, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması halinde dahi özlere dokunulamayacağı belirtilmiştir. Buna göre, polis sendikası meselesi, hakkın özüne dokunan tamamen yasaklama yoluna gidilmeksizin, ölçülü bir şekilde düzenlenebilir. Bu konuda demokratik ülkelerde iyi örnekler bulunmaktadır. Bu bağlamda, sendikal hakların kullanımı bakımından, astlarına emir verme yetkisine ve dolayısıyla onları etkileme imkanına sahip olan polis amirleri ile rütbesiz polis memurları arasında farklılaşmaya veya görev yerinin özelliklerine göre bazı hakların kullanımında geçici olarak sınırlamaya gidilebilir. Ancak sendika kurma ve salt üye olma yönünden toptan yasak konulması, sendika hakkının tanınıp tanınmamasından değil, sadece “ne ölçüde sınırlandırılacağından” bahseden ILO Sözleşmesinin ruhuna da aykırıdır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin *Demir ve Baykara v. Türkiye* kararında yer alan, örgütlenme hakkına “*ancak ikna edici ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması halinde meşru kısıtlamaların getirilebileceği*” hükmünün de yukarıdaki yaklaşım çerçevesinde yorumlanması gerektiği kanaatindeyim.

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

KARŞIOY GEREKÇESİ

25.6.2001 günlü, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin, 4.4.2012 günlü, 6289 sayılı Kanun'un 31. maddesinin (b) bendiyle değiştirilen birinci fıkrasının (j) bendinin Anayasa'nın 5., 11., 13. ve 51. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenmektedir.

Dava konusu kuralla, emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personelin sendika üyesi olamayacakları ve sendika kuramayacakları düzenlenmektedir.

Anayasa'nın "Kişinin Hakları ve Ödevleri" başlıklı ikinci bölümünde yer alan ve sendika kurma hakkını düzenleyen 51. maddesinin birinci fıkrasında "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz." denilmek suretiyle işçi ve memur ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanların sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı anayasal güvenceye bağlanmıştır. Diğer taraftan aynı maddenin ikinci fıkrasında belirtilen sebeplerle sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına yönelik müdahalelerin Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülük ilkesine aykırı olamayacağı açıktır.

Sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı, demokratik toplumun temeli olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğüdür. Bu özgürlük, bireylere bir araya gelerek topluluk halinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirmelerine imkan sağlar. Sendika kurma hakkı çalışanların bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenebilme serbestisini gerektirmekte olup, bu niteliği itibarıyla örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Nitekim demokratik ülkelerin uygulamalarına bakıldığında ilke olarak tüm çalışanlara sendika kurma ve üye olma hakkının verildiği ve mutlak bir yasaklama olmadığı görülmektedir.

Türkiye'nin de katılmış olduğu Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO)87 ve 151 sözleşmesinde de tüm çalışanlara sendika hakkının tanındığı, ancak bu hakkın ulusal güvenlik, kamu güvenliği gerekleri, kamu düzeninin korunması, suçun önlenmesi, genel sağlığın ve ahlakın ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması gibi koşulların bulunması durumunda, kanunla sınırlandırılabilceği belirtilmektedir.

Anayasa'nın 51. maddesinin birinci fıkrası karşısında sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tüm çalışanlar yönünden güvence altına alındığından "Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personelin" sendika kurması ve sendikaya üye olmasını yasaklayan dava konusu kuralın sendika kurma hakkına müdahale niteliği taşıdığı açıktır. Bu müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca ölçülü olmasına bağlıdır. Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçülük ilkesi amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunmasını ve sınırlayıcı önlemin demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşımasını da gerektiren bir ilkedir.

Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıfına dahil personelin çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve özgürlük haklarının geliştirilmesi gibi bireysel ve ortak menfaatlerinin korunmasına yönelik sendikal faaliyetlerde bulunması demokratik

toplum düzeninin gereğidir. Bu durumda “**Emniyet hizmetleri sınıfında**” yer alan personelin sendika kurma ve sendikaya üye olmalarının yasaklanmasına ilişkin düzenleme demokratik toplum düzeni bakımından meşru ve ölçülü bir müdahale niteliği taşımamaktadır.

Açıklanan nedenle itiraz konusu kural Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırı olduğu düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞI OY GEREKÇESİ

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15/j bendi emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dâhil personeli sendika üyesi olamayacak gruplar arasında saymıştır. İkinci gruba dahil personel açısından Mahkememiz sendika yasasını bu 2014/18 sayılı kararıyla kaldırmıştır.

Anayasa'nın 51. Maddesinin ilk fıkrası, ‘Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir... ..’ hükmünü getirerek sendika kurma hakkını temel bir hak olarak kabul etmiştir. Bu hakkın, “...Ancak milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla” sınırlanabileceği de bu maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Mutlak bir hak olmayan sendika hakkı yukarıda belirtilen nedenlere dayalı olarak sınırlandırılabilir ancak bunun Anayasa'nın 13. maddesinde vurgulandığı şekliyle hakkın özüne dokunmaksızın yapılması gerekmektedir.

Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarında belirtilen sebeplerle sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına yönelik sınırlamalar, Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz. Bu maddede temel hak ve özgürlüklerin özlerine dokunulmaksızın ölçülülük ilkesine uygun şekilde, yasayla sınırlandırılabilmesi belirtilmektedir. Ölçülülük ilkesi sınırlamada başvuru aracının sınırlama amacını gerçekleştirmeye *elverişli* olmasını, bu aracının sınırlama amacı açısından *gerekli* olmasını ve araçla amacın ölçüsüz bir *oran* içinde bulunmamasını ifade etmektedir. Burada kısıtlama için kullanılan araçla amaç arasında hak ve özgürlüğü en az sınırlayacak dengeli bir orantı aranmaktadır.

Birleşmiş Milletler (BM) Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin (UMSHS) 22. maddesinin ilk fıkrası ile Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesinin (UESKHS) 8.maddesinin, ilk fıkrasının a bendi, sendika hakkını tanımakta

ancak bu hakkın, silahlı kuvvetler ve emniyet mensupları için sınırlandırılabilmesi belirterek, sendikalaşma hakkının kullanımının sınırlarına ilişkin ölçütleri taraf devletlere bırakmaktadır. Her iki Sözleşmedeki bu maddeler, silahlı kuvvetler ve emniyet mensupları için mutlak ve kesin bir sendika yasağı getirmemektedir. BM Genel Kurulunda UESKHS'nin 8.maddesinin, ikinci fıkrasının silahlı kuvvetler, polis ve kamu hizmeti üyelerinin sendika haklarını engellemediği, yalnızca yasal kısıtlamalara imkân verdiği açıklanmıştır.^[1]

BM İkiz Sözleşmeleri gibi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 11. maddesi de sendika hakkını tanımış ancak maddede belirtilen kısıtlar doğrultusunda sınırlandırılabilmesini kabul etmiştir. Bu bağlamda silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarının sendika hakkının kısıtlanabilmesi de 11/2 fıkrasında belirtilmiştir.

Türkiye'nin onaylayıp, kabul ettiği ve Anayasa'nın 90. maddesi gereğince iç hukukun bir parçası olan 87 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri de sendika kurma hakkını temel bir hak olarak kabul etmektedir. 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi'nin 9. maddesi ile 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşmenin 1. maddesinde, Sözleşmelerde öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceği kabul edilmiştir.

Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) ve Gözden Geçirilmiş ASŞ'nin 5. maddeleri de sendikalaşma hakkını kabul etmiştir. Her iki Şart'ın 5. maddesi sendika hakkını içerecek şekilde örgütlenme özgürlüğünü düzenlemektedir. Maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri bakımından hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla ya da yönetmeliklerle belirleneceği de ikinci fıkra da belirtilmiştir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı (Rec (2001) 10) ile kabul edilen Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği'nin 31. maddesinde, polisin, diğer vatandaşlarla aynı medenî ve siyasî haklara sahip olduğu, bu haklara getirilecek sınırlamaların ancak demokratik bir toplumda polisin görevini gereği gibi yapabilmesi amacıyla, hukuka ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne uygun olarak getirilebileceği ifade edilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 32. maddesinde de polis teşkilatı mensuplarının kamu görevlileri olarak, sosyal ve ekonomik haklardan sonuna kadar yararlanmaları ve polislerin kendilerini temsil eden kuruluş kurmak veya bu kuruluşlara katılmak hakkına sahip olmaları gerektiğine dikkat çekilmektedir.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi (ASHK) 21 Mayıs 2002'de, Avrupa Polis Sendikaları Konseyi'nin Portekiz aleyhine yaptığı başvuruya ilgili verdiği kararda, polislerin sendika kurma hakkının sınırlandırılabilmesini ancak tamamen yasaklanamayacağını, polislerin çalışma koşullarını ve ücretlerini pazarlık etme ve örgütlenme gibi temel sendikal haklardan yararlanmak amacıyla sendika kurma veya kurulmuş sendikalara katılma hakkı olduğunu belirtmiştir.^[2] Komite, ASŞ 5. maddesi ve ilgili *travaux préparatoires* hakkında yaptığı Yorum'da, bir devletin polisin örgütlenme özgürlüğünü sınırlandırabilmesini ama 5. maddede sunulan güvencelerden tamamen mahrum bırakamayacağını vurgulamıştır.^[3]

Türkiye, ASŞ ve Gözden Geçirilmiş ASŞ'yi imzalamakla birlikte, diğer bazı maddelerin yanı sıra 5. maddeye de çekince koymuştur. Bununla birlikte 12 Kasım 2008 tarihli, *Demir ve Baykara/Türkiye* davasında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), Türkiye'nin onaylamadığı uluslararası anlaşmaların kendisine uygulanamayacağı hususundaki itirazını kabul etmeyerek, Sözleşme hükümlerini, Sözleşmeyle korunan hak ve özgürlüklerin yorumlanmasında tek başvuru çerçevesi olarak değerlendirmedini belirtmiştir. AİHM'e göre,

ilgili uluslararası belgelerin, uluslararası hukukta veya Avrupa Konseyi üye devletlerinin çoğunun iç hukukunda uygulanan norm ve ilkelerde devam etmekte olan bir gelişimi ifade etmesi ve belirli bir alanda modern toplumlarda ortak bir zemin olduğunu göstermesi yeterli olacaktır. Dolayısıyla, AİHM'e göre savunmacı devletin ilgili davanın konusuna ilişkin olarak uygulanabilir olan belgelerin tümünü onaylamış olması gerekmemektedir.^[4]

21 Mayıs 2006 tarihli, *Tüm Haber-Sen ve Çınar/Türkiye* kararında AİHM, sendika hakkının bir meslek gurubu için tamamen ortadan kaldırılmasını haksız bularak, Türkiye aleyhine karar vermiştir. Kararın gerekçesinde de, müdahalenin 'demokratik bir toplum için' gerekli olup olmadığının belirlenmesinin asıl olduğu ifade edilmiştir.^[5] AİHM, ordu ve polis mensupları ile Devlet idaresinde görevli olanların sendikal haklarını kullanmalarına, hukuken öngörülen sınırlamalar konulabileceğini, ancak 11. maddede belirlenen istisnaların dar bir çerçevede yorumlanması gerektiğini, yalnız ikna edici ve zorlayıcı nedenlerin, sendikalaşma özgürlüğünü sınırlamayı haklı kılabilceğini, böyle bir gereklilik olup olmadığını belirlerken de, devletin sınırlı bir takdir hakkı olduğunu, bu takdir hakkının devletin taraf olduğu sözleşmelere uygun olması gerektiğini vurgulamıştır. Böylece AİHM de, sendikalaşmanın tamamen yasaklanamayacağını, sadece demokratik toplum gerekleri dikkate alınarak, zorunluluklara bağlı sınırlandırma yapılabileceği esasını kabul etmiştir. 27 Ekim 1975 tarihli, *Belçika Ulusal Polis Sendikası/Belçika* ve 25 Eylül 2012 tarihli *Slovak Cumhuriyeti Polis Sendikası ve Diğerleri/Slovakya* kararlarında da AİHM polislerin sendika kurma hakkını tartışma konusu yapmamıştır^[6]. Polisler için bu hakkın varlığını son derece doğal saymıştır.

Polislerin örgütlenmesi bazı ülkelerde sendikalar, diğerlerinde ise dernekler veya birlikler şeklinde olabilmektedir. Ülkemizde ise polislerin sendika kurmasının yasaklanması yetmezmiş gibi 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun ek 11. maddesiyle polislerin dernek kurması ve derneklere üye olması da yasaklanmıştır. Bu yasakçı düzenlemelerde 12 Eylül öncesi Emniyet Teşkilatı mensupları arasındaki dernek şeklindeki örgütlenmelerin neden olduğu iddia edilen siyasi bölünmenin ve kampaşmanın emniyet hizmetlerinde yol açtığı aksamaların ve disiplin ve hiyerarşinin bozulmasının etkisinin büyük olduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte, geçmişin hayaletinin ve günahlarının yaşayanlar ve gelecek kuşaklar üzerine bir kâbus gibi çökerek onların temel hak ve özgürlüklerden yararlanmasını engellemesi de doğru değildir.

Günümüzde demokrasi anlayışının genişlemesinin bir parçası olarak sendika hakkının sırf emniyet teşkilatında çalıştığı ya da silah taşıdığı için kişilerden esirgenmesi kabul edilemez. Demokratik ülkelerde, emniyet mensupları da, ekonomik, sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için sendika kurabilmektedirler. Bu durumun, çoğunluk görüşünün aksine, güvenlik hizmetlerini aksatmadığı gibi, polislik mesleğinin gerektirdiği disiplin ve emir-komuta zincirine zarar vermediği de görülmüştür. Polisin sendikalaşması sadece bu kişilerin özlük haklarını korumak ve geliştirmekle kalmayarak, polislerin neden olabileceği keyfi uygulamaların ve hukuksuzlukların azaltılmasına da katkı sağlayacaktır. Polisin sendikal haklara sahip olduğunda demokratik ilkelere daha uygun davranışlar gösterdiği yolunda kanıtlarda mevcuttur.^[7] Polisin örgütlenmesine izin verildiği Avrupa ülkeleri, ABD, Kanada, Avustralya ve Güney Afrika Cumhuriyeti ve diğer devletlerde genel olarak, bu durumun emniyet hizmetlerinde zafiyet yaratmadığını bilimsel araştırmalar göstermektedir.^[8]

Türkiye'de polislerin aşırı ve düzensiz çalışma, amir baskısı ve keyfi yönetim gibi sorunlarla karşılaştıkları sıklıkla dile getirilmektedir. Polisleri temsil edecek örgütlü bir yapının bulunması, bu sorunların dile getirilmesine ve çözülmesine katkı yapacaktır. Bu şekilde görevini yaparken, kafasında çeşitli sorunlarla boğuşan polis güvenlik hizmetlerini daha etkin

bir şekilde yerine getirebilecek, bu durumdan devlette, toplumda kazançlı çıkacaktır. Nitekim özellikle toplumsal olaylarda polisler çok uzun süre aralıksız çalışması, sokaklarda, otobüslerde uyuması ve düzenli beslenememesiyle bu tip olaylarda polisin orantısız şiddet içeren güç kullanması arasında bir ilişki olduğundan söz etmek yanlış olmayacaktır.

Polislerin kendilerini ifade edecek demokratik araçların en önemlilerinden biri olan sendika hakkından yoksun bırakılmaları günümüz demokrasi anlayışına tamamen ters düşmektedir. Ağır çalışma koşulları altında görev yapan, karşılaştıkları çeşitli sorunlarla mücadele etmede adeta yalnız kalan, haklarını aramada çaresiz bırakılan polisler sendika kurma hakkının çok görülmesi 21. yüzyıl Türkiye'sine yakışmamaktadır. Uluslararası hukukta polislerin sendika hakkı konusunda devletlere geniş bir takdir yetkisi tanınmasından güç alarak, Türkiye'nin polislerin sorunlarını dile getirecek, hak ve çıkarlarını koruyup, geliştirecek örgütlenmeleri yasaklaması demokratik toplum düzeni anlayışıyla bağdaşmamaktadır.

Demokratik toplum düzeninin en önemli unsurlarından biri olan örgütlenme özgürlüğünün bir yansıması olan sendika hakkı, bireylerin kendi maddi ve manevi çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla bir araya gelmelerine ve dayanışma esasına dayalı hem bireysel hem de toplu olarak kullanılabilen temel insan haklarından biridir. Sendika hakkı sayesinde çalışma ilişkilerinde göreceli zayıf durumda bulunanlar kişiler topluluk hâline gelip, örgütlenerek belirledikleri ekonomik, siyasi ve sosyal hedeflere ulaşmaya çalışmaktadır.

Emniyet hizmeti sınıfı mensuplarına sendika hakkını yasaklayan kuralda Anayasa'ya aykırılık görmeyen Çoğunluk kararında, *“Emniyet hizmetleri sınıfına mensup olanların sendika kurmasını ve sendikalara üye olmasını yasaklayan itiraz konusu kuralın, sendika kurma hakkına sınırlama getirdiği açıktır”*, denilerek, polislerin sendika kurma hakkının ilgili kural gereğince tamamen yasaklandığı gerçeği göz ardı edilmektedir. Gayet açıktır ki, söz konusu kural, emniyet mensuplarının sendika hakkını sınırlandırmamakta, tam tersine, Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerini aykırı bir şekilde tümüyle yok etmektedir. Çoğunluk, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmasının yasaklanmasının, *“İç güvenlik hizmetlerine hâkim olması gereken disiplin ve hiyerarşik düzenin korunması amacına dayandığı... dolayısıyla kamu düzeninin sağlanması amacıyla”* sendika kurma hakkının sınırlandırılmasında, Anayasa'nın 51. maddesinde belirtilen özel sınırlama sebeplerine bağlı kalındığı ve sınırlandırmanın meşru bir amaca dayandığı görüşünü savunmaktadır.

İlginç olan nokta, Çoğunluğun, sendikalar sayesinde, *“Bireysel olarak zayıf durumda bulunan çalışanların, örgütlenmek ve sendikalaşmak suretiyle... gerek hak ve menfaatlerinin korunmasında gerekse sorunlarının çözümünde etkin bir konum”* elde ettiklerini ve, *“Bu bakımdan, sendikalaşmanın sosyal adaletin tesisine hizmet eden önemli bir demokratik araç”* olduğundan tereddüt taşımasıdır. Hatta, Çoğunluk daha da ileri giderek, *“Sendikalaşmanın disiplini etkileme potansiyelinin bulunması, işin doğasından kaynaklanmakta olup kural olarak sırf bu gerekçeyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olan sendika kurma hakkının ortadan kaldırılması, demokratik toplum gerekleriyle örtüşmez”*, görüşünü rahatlıkla savunabilmektedir. Bu son derece doğru tespitlerden sonra, Çoğunluk, maalesef Türk devlet geleneğinin ve idare zihniyetinin değişmez kutsalı olan kamu kesiminde disiplini sağlama ve hiyerarşik düzeni koruma adına polislerin sendika hakkını kurban etmekten çekinmemiştir: *“...Demokratik toplum düzeninin sürdürülmesindeki üstün kamusal yarar, sendikacılığın disiplini etkileme potansiyelini, disiplin esasına dayanan meslekler yönünden ihmal edilebilir olmaktan çıkarmakta ve bu mesleklerde sendikacılığın yasaklanmasına haklı bir temel oluşturabilmektedir”*. Burada Çoğunluk demektedir ki, polislerin sendikalaşması disiplini olumsuz etkileme potansiyeli taşıdığından demokratik toplum düzenine zarar verecektir, bunu

önlemek için polis sendikacılığını yasaklamak doğrudur! Demokratik toplum düzeni için bir meslek grubunun sendikal hakkının, kısıtlanmak bir yana, tamamen yasaklanması, herhalde demokratik toplum düzeninin oluşmasına değil, tam tersine, oluşmamasına bir katkı sayılmalıdır.

Mahkeme Çoğunluğu Anayasayı, uluslararası insan hakları sözleşmelerini, AİHM ve ASHK içtihatlarını ve dünyanın demokratik ülkelerindeki yaygın uygulamaları bir kenara atarak, Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9. maddesine bir can simidi olarak yaklaşmıştır. Bu madde, daha önce de değinildiği gibi Sözleşme'de öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceğini ifade ederek, silahlı kuvvetler ve kolluk mensuplarının sendika kurma haklarıyla ilgili olarak taraf devletlere takdir yetkisi tanımaktadır.

Bir kez daha vurgulamak gerekir ki, 4688 sayılı Yasa'nın 15 (j) bendi polisin sendika hakkına sınırlamayarak, polisi tümüyle sendika hakkından yoksun bırakmaktadır. Polislerin sendika hakkını tanımayan bir uluslararası sözleşme yoktur. Uluslararası sözleşmelerin ve hukukun üzerine basa basa söylediği, görev ve yetkilerinin niteliği göz önüne alınarak polis ve ordu mensuplarına sağlanan güvencelerin diğer çalışanlara göre daha sınırlı olduğu ve bu konuda ulusal makamlara ve mevzuata sendikalaşma hakkının ne ölçüde kullanılacağını belirleme imkânı verilmesidir. Bu sınırlandırmalar, polislerin sendika hakkının tamamen yasaklanmasının meşrulaştırılmasına dayanak olamaz.

Yukarıda belirtilen gerekçelerden hareketle, emniyet hizmeti sınıfı mensuplarına sendika yasağı getiren kuralın, Anayasa'nın 13., 51. ve 90. maddelerine aykırı olduğu düşüncesiyle, Çoğunluk kararına muhalif kalınmıştır.

Üye

Engin YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasının (j) bendi “Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel”in sendikalara üye olamayacakları ve sendika kuramayacakları hükmünü içermektedir. Mahkememiz kuralda yer alan “ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel” ibaresini iptal etmiş, “Emniyet hizmetleri sınıfı” ibaresine yönelik iptal istemini ise reddetmiştir.

Anayasa'nın 51. maddesinin birinci fıkrası, çalışanların sendika kurma ve bunlara üye olma haklarını güvenceye almakta, ikinci fıkrası ise milli güvenlik, kamu düzeni ve suç

işlenmesinin önlenmesi gibi fıkrada sayılan sebeplerle bu hakların sınırlandırılabilceğini belirtmektedir. Aynı maddenin beşinci fıkrası da “*İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir*”. hükmünü içermektedir.

İtiraz konusu kuralın, “Emniyet hizmetleri sınıfı” mensupları yönünden mutlak bir yasak getirdiği, bu yönüyle Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrasındaki sınırlama nedenlerinden ziyade, beşinci fıkrasında yer alan “hizmetin niteliği” gereği öngörülen “istisna” olarak düzenlendiği söylenebilir. Ancak, bu düzenlemenin geniş anlamda sendika hakkına yönelik bir sınırlama olduğu ve bu nedenle söz konusu sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesindeki kriterlere uygun olması gerektiği açıktır. Nitekim, Mahkememiz de denetimini hem 51. madde hem de 13. madde yönünden yapmıştır.

Sendika hakkı, örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak demokratik toplumların vazgeçilmezleri arasındadır. Bu hakkın biri bireylere diğeri de topluma bakan iki yüzü vardır. Sendika hakkı, kişilerin sosyal ve ekonomik menfaatlerini korumak maksadıyla örgütlenmelerini sağlayarak maddi ve manevi varlıklarını geliştirmelerine katkı sunmaktadır. Diğeryandan, bu hak modern demokrasilerin vazgeçilmez unsuru haline gelen sivil toplumun gelişiminde ve pekişmesinde hatırı sayılır bir yere sahiptir. Sendikaların, bireysel ve toplumsal talepleri siyasal alana taşıyan örgütlü yapılar olarak demokratik sistemin işleyişi bakımından çok önemli bir işlev gördükleri bilinmektedir. Demokratik toplum açısından bu derece önemli olan sendika hakkına yönelik müdahalenin de sınırlı ve ölçülü olması gerekir.

Uluslararası sözleşmelerin, silahlı kuvvetler ve kolluk açısından sendikal hakların sınırlandırılması konusunda taraf devletlere takdir yetkisi tanıdıkları doğrudur. Sözgelimi 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9. maddesi, sendikal güvencelerin silahlı kuvvetlere ve kolluğa ne ölçüde uygulanacağını ulusal yasalarla belirleneceğini, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesi de “silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınca” sendikal hakların kullanılmasına yönelik “meşru sınırlamalar” getirilebileceğini belirtmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), Sözleşme'nin 11. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca “silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınca” sendikal hakların kullanımına yönelik meşru sınırlamaların getirilebileceğini, ancak maddedeki istisnaların son derece “katı” yorumlanması gerektiğini, bu üç grubun örgütlenme özgürlüklerine yönelik sınırlamaların yalnızca inandırıcı ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması durumunda kabul edilebileceğini belirtmektedir. AİHM, ayrıca, taraf devletlerin uygulamalarından doğan konsensüsün Sözleşme maddelerinin yorumlanmasında dikkate alınacağı hususunu kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin davalarda da vurgulamaktadır. (*Demir Baykara/Türkiye* (BD), Başvuru No: 34503/97, 12/11/2008, par. 119, 85).

Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin çok büyük bir kısmında, bazı sınırlamalara tabi olmakla birlikte, polislerin sendikal haklara ve mesleki örgütlenme özgürlüğüne sahip oldukları bilinmektedir. Nitekim, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, kamu görevlileri olarak polislerin sosyal ve ekonomik haklardan mümkün olduğu kadar geniş bir şekilde yararlanmaları, özellikle kendilerini temsil edecek örgütleri kurma ve faaliyetlerine katılma hakkına sahip olmaları gerektiğini açıkça ifade etmiştir (*Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics*, 19/9/2001, par. 32).

Polislerin sendikal hakları konusunda bir anlamda “Avrupa konsensüsü” bulunduğundan, Sözleşme'nin 11. maddesinin son cümlesi bakımından yapılacak denetim, kolluk mensuplarının sendikal haklarına yönelik sınırlamaların demokratik toplumda gerekli olup olmadığı noktasında odaklanmaktadır. Nitekim AİHM, şu ana kadar kolluk kuvvetlerinin sendikal haklarının tamamen yasaklanması anlamında bir müdahaleyi incelememiş olmakla birlikte, yapılan görevin ve taşınan sorumluluğun gereği olarak polislerin bu haklarının kullanımına yönelik özel düzenlemeler yapılabileceğini belirtmiş, bu düzenlemelerin orantılı olup olmadığını denetlemiştir. (Bkz. *Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others/Slovakia*, B.No: 11828/08, 25/9/2012, par.67)

Mahkememiz çoğunluğu, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarına yönelik sendikalaşma yasağını kurum içinde disiplin ve hiyerarşinin korunması, bu suretle demokratik toplum düzeninin sürdürülmesi ve sonuçta üstün kamusal yararın sağlanması amacıyla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında başvurabileceği tedbirlerden biri olarak değerlendirmiştir. İptali istenen sendikal yasağın, disiplin ve hiyerarşiyi sağlamayı, böylece kamu düzenini korumayı amaçladığı söylenebilir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, bir hakkın kullanımının kamu düzenini tehdit etme potansiyeli taşıması o hakkın kullanımını tamamen yasaklamak için gerekçe teşkil edemez. Esasen ifade ve örgütlenme özgürlüğü gibi medeni ve siyasi haklar, nitelikleri gereği şu ya da bu ölçüde kamu düzenini tehdit edebilir. Demokratik toplumlarda devlete düşen görev, kamu düzenini korumak maksadıyla bir hakkın kullanımını tamamen yasaklamak değil, söz konusu hakkın kötüye kullanımını önlemeye yönelik tedbirleri almaktır.

Kamu düzeninin korunması gibi sınırlama sebepleri, çok geniş ve keyfi yorumlandıklarında temel hak ve özgürlüklerin korunması imkansız hale gelebilir. Bu nedenle, özgürlüğün esas sınırlamanın istisna olduğu kabulünden hareketle, bir yandan sınırlama nedenlerinin dar yorumlanması, diğer yandan da bir hakka veya özgürlüğe yapılan müdahalenin bunların bireylere sağladığı yararları tamamen ortadan kaldıracak şekilde ölçsüz olmaması gerekmektedir.

Diğer kamusal hizmet sektörlerinde olduğu gibi, emniyet mensuplarının da ağır çalışma şartları, yetersiz ücretler ve diğer özlük hakları gibi mesleğe ilişkin önemli sorunları olduğu öteden beri dile getirilmektedir. Emniyet mensuplarının mesleki sorunlarını ve buna ilişkin taleplerini örgütlü bir şekilde ifade etmelerini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapmak demokratik devletin yükümlülükleri arasındadır.

Emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının bazı sendikal faaliyetleri, yürütülen hizmetin niteliği gereği personelin rütbeleri ve çalıştıkları birimlerin özellikleri gibi hususlar dikkate alınmak suretiyle elbette sınırlandırılabilir. Ne var ki, bu tür sınırlamalar yerine, emniyet hizmetleri sınıfı mensupları bakımından sendika kurma ve bunlara üye olma hakkının tamamen yasaklanmasının ölçülü olduğu söylenemez.

Öte yandan, kolluk kuvvetlerinin dernek kurma özgürlüğü bakımından da neredeyse mutlak bir yasaklamanın olduğu düşünüldüğünde, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sosyal ve mesleki menfaatlerini korumaya ve bunları ifade etmeye yönelik örgütsel imkanlardan bütünüyle yoksun oldukları görülmektedir. Bu nedenle, itiraz konusu kuralla getirilen mutlak yasağın, kamu düzenini korumaya yönelik olsa bile, öngörülen meşru amaçla orantısız olduğu ve demokratik toplum düzeninde gerekli olmadığı açıktır.

Açıklanan nedenlerle, kuralın Anayasa'nın 51. ve 13. maddelerine aykırı olduğunu düşündüğümden çoğunluğun red yönündeki görüşüne katılmıyorum.

Üye

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

4688 sayılı Kanunun 15. maddesinin birinci fıkrasının, Emniyet teşkilâtı personelinin sendikalara üye olmalarını ve sendika kurmalarını yasaklayan (j) bendinin iptali talebiyle yapılan itiraz başvurusunda, bentte yer alan “Emniyet hizmetleri sınıfı...” ibaresinin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine; “...ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel” ibaresinin ise, Anayasanın 13. ve 51. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir.

Kararda da belirtildiği üzere, Anayasada ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde (AİHS) sendika hakkı mutlak bir hak olarak düzenlenmemekte ve bu hakkın sınırlanabilmesi öngörülmektedir.

Anayasanın 51. maddesinde, çalışanlar ve işverenlerin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakları düzenlenmektedir. Maddenin ikinci fıkrasında, bu hakkın ancak millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabileceği; maddenin beşinci fıkrasında da, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenleneceği hükme bağlanmaktadır.

AİHS'nin bu hakka ilişkin 11. maddesinin ikinci fıkrasında da, bu hakkın millî güvenliğin ve kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle sınırlanabileceği ve 11. maddenin silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarının bu hakları kullanmasına sınırlamalar getirilmesine engel olmadığı belirtilmektedir. Emniyet mensupları bakımından öngörülen bu sınırlamaların sadece emniyet hizmetleri sınıfına dahil personel için geçerli olacağının kabul edilmesi, emniyet teşkilâtının diğer hizmet sınıflarından olan personelinin yerine getirdiği hizmetlerin iç güvenlik hizmetleriyle ilgisinin bulunmadığı kabulüne dayanabilir.

Kararda, iç güvenliğin sıkı bir hiyerarşik disiplin gerektiren ve kamu düzeninin tesisi bakımından hayati öneme sahip olan bir kamu hizmeti olduğu ve bu hizmetin aksamamasının kamu düzeni yönünden telafisi güç ve imkânsız zararlara yol açabileceği gerekçesiyle, “emniyet hizmetleri sınıfı”ndan olanların sendikalara üye olamayacaklarına ilişkin kuralın Anayasaya

aykırı olmadığına hükmedilirken, gördükleri hizmet bakımından emniyet hizmetleri sınıfına dahil personelle aralarında sıkı bir bağ bulunan “emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel” ile ilgili hükmün Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmesinde yukarıda belirtilen kabulün esas alındığı görülmektedir.

Oysa, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununa göre, ülkenin genel emniyet ve asayiş işlerinin yürütülmesi ile görevli olan emniyet teşkilâtı bu görevi emniyet hizmetleri sınıfına dahil personel ve diğer hizmet sınıflarındaki personel ile yerine getirmektedir. Yapılan kamu hizmetinin niteliği gereği, bu personelin başta disiplin hükümleri olmak üzere özlük konularının bir bölümü de emniyet hizmetleri sınıfına dahil personele benzer şekilde anılan Kanunda ve buna dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuatta düzenlenmektedir.

Diğer hizmet sınıflarına dahil personelin hukukî durumları emniyet hizmetleri sınıfında bulunan personelle aynı olmamakla birlikte, bu personel tarafından sağlanan idarî, teknik, lojistik ve sair destek hizmetlerinin çoğu zaman emniyet hizmetleri sınıfına dahil personel tarafından yürütülen hizmetlerle ayrılamayacak ölçüde iç içe olduğu görülmektedir. Bu itibarla, emniyet teşkilâtında hiyerarşi ve disiplinin, bu teşkilâta görev yapan her hizmet sınıfındaki personel için önemli ve sıkı olduğu açıktır.

Sonuç olarak, sendikal haklara kısıtlama getirilmesi bakımından Anayasada ve AİHS'de öngörülen sebepler emniyet teşkilâtındaki diğer hizmet sınıflarına dahil personel için de mevcut olduğu gibi Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince ifade edilen ikna edici ve zorlayıcı nedenlerin bulunduğu da düşünülmektedir.

Bu sebeplerle, itiraz konusu kuraldaki “Emniyet hizmetleri sınıfı...” ibaresinin Anayasaya aykırı olmadığı yönündeki gerekçelerin, iptal edilen ibare bakımından da geçerli olduğunu ve iptal talebinin reddine karar verilmesi gerektiğini düşündüğümden, “... ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel” ibaresinin iptali yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

M. Emin KUZ

[1] Gülmez ,M. (2005), Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu, Belediye-İş Yayını, AB'ye Sosyal Uyum Süreci Dizisi, No: 1, Ankara, s.116.

[2] http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC11Merits_en.pdf, §.25-26, erişim tarihi, 7 Mayıs 2014.

[3] <http://www.sosyalhaklar.net/2013/bildiriler/ocinneide.pdf>, s.128, erişim tarihi, 7 Mayıs 2014.

[4] <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx'i=001-89558>, §.85-86., erişim tarihi, 7 Mayıs 2014.

[5] <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx'i=003-1597189-1672212>, erişim tarihi 7 Mayıs 2014.

[6] <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx'i=001-57435>, ve <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx'i=001-113335>, erişim tarihi 7 Mayıs 2014.

[7] Adams, Roy J. (2008), “The human right of police to organize and bargain collectively”, *Police Practice and Research*, 9(2), s.165.

[8] *ibid.* s.167.