

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2015/62
Karar Sayısı : 2015/84
Karar Tarihi : 30.9.2015
R.G. Tarih-Sayı : 20.10.2015-29508

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 2. İş Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 25.6.2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasının 1.12.2011 tarihli ve 6253 sayılı Kanun'un 41. maddesinin (13) numaralı fıkrası ile değiştirilen (a) bendinde yer alan "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı,*" ibaresinin, Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı idari teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinin sendika üyesi olma haklarının bulunduğu tespiti ve birikmiş üyelik aidatlarının yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi talebiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını ciddi bulan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

II- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKMÜ

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, .(İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 29/1/2014 tarihli ve E.:2013/130, K.:2014/18 sayılı Kararı ile.)

k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,

Üye olamazlar ve sendika kuramazlar."

III- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ'in katılımlarıyla 1.7.2015 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Ayhan KILIÇ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle, uluslararası sözleşmelerde sadece silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının sendika kurma hakkı kapsamı dışında bırakılmalarına imkân tanındığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığı idari teşkilatında görev yapanların bu kapsamda olmadığı, Anayasa Mahkemesinin 10.4.2013 tarihli ve E.2013/21, K.2013/57 ve 29.1.2014 tarihli ve E.2013/130, K.2014/18 sayılı kararları da dikkate alındığında TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapanların sendika kurmalarını ve sendikalara üye olmalarını yasaklayan itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. İtiraz konusu ibareyle, TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapanların sendika kurması ve sendikalara üye olması yasaklanmaktadır.

5. 1.12.2011 tarihli ve 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu'nun 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, anılan Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde gösterilen idari teşkilatın, doğrudan TBMM Başkanına ve Genel Sekretere bağlı

birimler ile yasama ve denetim hizmetlerinden sorumlu genel sekreter yardımcısına, idari, mali ve teknik hizmetlerden sorumlu genel sekreter yardımcısına, bilgi ve bilişim hizmetlerinden sorumlu genel sekreter yardımcısına ve milli saraylardan sorumlu genel sekreter yardımcısına bağlı birimlerden meydana geleceği belirtilmiştir; idari teşkilatın kadroları ise Kanun'a ekli (1) ve (2) sayılı listelerde gösterilmiştir. Anılan listelere göre TBMM idari teşkilatında genel sekreter, hukuk müşaviri ve yasama uzmanı gibi genel idare hizmetleri sınıfına tabi olan personelle birlikte mühendis ve mimar gibi teknik hizmetler sınıfına dahil olan personel de görev yapmaktadır.

6. 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.

7. Sendika 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 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 özgürlüğü kapsamında yer almaktadır.

8. Sendika kurma hakkı Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca ancak milli 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 sınırlama sebepleri dışında da kamu görevlileri yönünden bu hakkın kapsamının daraltılması veya sınırlandırılması ya da hakkın kullanımının yasaklanması mümkün kılınmıştır.

9. Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci ve beşinci fıkralarına uygun olarak sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına getirilen sınırlamalar, Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine de aykırı olamaz.

10. Anayasa'nın 13. maddesinde demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük ilkeleri iki ayrı kriter olarak düzenlenmiş olmakla birlikte bu iki kriter arasında sıkı bir ilişki vardır. Temel hak ve özgürlüklere yönelik herhangi bir sınırlamanın, demokratik toplum düzeni için gerekli nitelikte, başka bir ifadeyle öngörülen kamu yararı amacını gerçekleştirmekle birlikte, temel haklara en az müdahaleye olanak veren ölçülü bir sınırlama niteliğinde olup olmadığının incelenmesi gerekir.

11. Ölçülülük, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanma amaçları ile sınırlama araçları arasındaki ilişkiyi yansıtır. Ölçülülük denetimi, ulaşılmak istenen amaçtan yola çıkılarak bu amaca ulaşılmak için seçilen aracın denetlenmesidir. Bu sebeple, kuralın hedeflenen amaca ulaşabilmek için elverişli, gerekli ve orantılı olup olmadığı değerlendirilmelidir.

12. Demokratik toplum, çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik temeline dayanmaktadır. Örgütlenme özgürlüğü, demokratik toplumun vazgeçilmez ögesini teşkil etmektedir. Demokratik bir toplumda bu özgürlüğe müdahale edilebilmesi, ancak zorlayıcı nedenlerin varlığına bağlıdır. Diğer bir ifadeyle, bu özgürlüğe yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeni bakımından gerekli olduğundan söz edilebilmesi için zorunlu bir nitelik taşıması gerekmektedir.

13. TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapanların sendika kurmasını ve sendikalara üye olmasını yasaklayan itiraz konusu kuralın, sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına müdahalede bulunduğu açıktır. İtiraz konusu kuralda, TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapanların sendika kurmasının yasaklanması, yasama organının çalışma düzeninin korunması amacına dayandığı anlaşılmaktadır.

14. Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına TBMM tarafından yerine getirileceği ifade edilmekte; 87. maddesinde de TBMM'nin görev ve yetkileri, *"kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek"* olarak öngörülmektedir. Anayasa'nın 87. maddesiyle genel olarak çerçevesi çizilen yasama görev ve yetkisi, Anayasa'nın 75. maddesi uyarınca genel oyla seçilen milletvekilleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. TBMM idari teşkilatında görev yapan personelin temel görevi ise TBMM Genel Kuruluna, Başkanlık Divanına, komisyonlara, siyasi parti gruplarına ve milletvekillerine yasama işlevinin gerektirdiği her türlü bilgi desteği ile idari ve teknik destek sunmaktır.

15. Sendikalar, üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla, üyelerinin üretimden gelen güçlerine dayanarak faaliyet gösteren örgütlü yapılardır. Bireysel olarak zayıf durumda bulunan çalışanlar, örgütlenmek ve sendikalaşmak suretiyle işveren 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.

16. Bununla beraber, sendikalaşma olgusunun, kurumların çalışma düzenini olumsuz etkileme potansiyeline sahip olduğu da açıktır. Bu durum, işin doğasından kaynaklanmakta olup sadece bu gerekçeyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olan sendika kurma hakkının kural olarak ortadan kaldırılması, demokratik toplum gerekleriyle örtüşmez. Bunun yanında, katı bir disiplin ve hiyerarşik düzen gerektiren kimi mesleklerde çalışma düzeninin bozulması, kamu düzeninin de telafisi mümkün olmayacak şekilde bozulmasına neden olabileceğinden bu gibi durumlarda, kamusal yarara üstünlük tanınarak ilgili mesleklerle sınırlı olarak sendikalaşmanın yasaklanması söz konusu olabilir.

17. Yerine getirdikleri görevler yukarıda belirtilen TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapan personelin sendikalaşmasının, çalışma düzeni üzerinde yaratacağı etkinin, bunların sendika kurma hakkından yoksun bırakılmalarını zorunlu kıldığı söylenemez. Zira bu kişilerin yürüttüğü hizmetlerde meydana gelebilecek aksamalar, yasama organının çalışma düzeni yönünden telafisi güç ve imkânsız zararların oluşmasına yol açmamaktadır. Dolayısıyla,

Esas Sayısı : 2015/62
Karar Sayısı : 2015/84

TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapan personelin sendika kurma hakkından yoksun bırakılmasının, demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşıdığı söylenemez.

18. 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), Başvuru No:34503/97, 12/11/2008, par.119).

19. Bu durumda, TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapanların sendika kurma ve sendikalara üye olmalarının yasaklanması suretiyle sendika hakkına yapılan müdahale, demokratik toplum düzeni açısından gerekli bir müdahale niteliği taşımamaktadır.

20. Açıklanan nedenlerle itiraz konusu ibare, Anayasa'nın 13. ve 51. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

V- HÜKÜM

25.6.2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasının, 1.12.2011 tarihli ve 6253 sayılı Kanun'un 41. maddesinin (13) numaralı fıkrası ile değiştirilen (a) bendinde yer alan "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı*," ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 30.9.2015 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Zühtü ARSLAN	Alparslan ALTAN	Burhan ÜSTÜN

Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Serruh KALELİ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye	Üye	Üye
Recep KÖMÜRCÜ	Engin YILDIRIM	Nuri NECİPOĞLU

Esas Sayısı : 2015/62
Karar Sayısı : 2015/84

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ