

## **BİZ DE BÖYLE DEMİŞTİK...**

Danıştay Birinci Dairesi, Hükümetin isteği üzerine görüşünü açıkladı:

**Memur sendikalarının önünde anayasal bir engel yoktur!...**

Hemen ekleyelim; Anasayada memurlara grev engeli de yoktur.

**EĞİTİM-İŞ**'ten de uzun uzun söz edilen Danıştay kararında şöyle deniliyor:

"Bir hakkın anayasada yer almamış olması, yasayla tanınmasına engel değildir..."

"Yurttaşların bütün haklarının anayasada bir bir sayılmasına olanak olmadığı gibi buna gerek de yoktur... Türkiye Büyük Millet Meclisi asli yetkisi olan yasama işlevini yerine getirirken, Anayasaya uygunlukla birlikte, insan haklarının bugünkü evrensel boyutunu da gözetecektir..."

21 Nisan 1990 tarihli kuruluş bildirimizde (mektubumuzda) biz de aynı şeyleri söylemiştik. On yıldır bilimadamları ve uzmanlar da aynı şeyleri söylüyorlardı.

Umarız sayın İçişleri Bakanı ve bürokratları yorgunu yokuşa sürececek yeni yöntemler aramazlar.

**"Türkiye'de yargıçlar var..."**

Söz yargıcın...

**EĞİTİM-İŞ SENDİKASI**



T.C.

DANIŞTAY

Birinci Daire

Esas No : 1992/136

Karar No.: 1992/147

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) nün Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına ilişkin 87 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesiyle Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine ilişkin 151 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkındaki Kanun tasarılarının ve gerekçelerinin Dışişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak uygun görüldüğü takdirde Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulması amacıyla gerekli işlemlerin yapılması hususunun Başbakanlıktan istenmesi üzerine Anayasanın 51 ve sonraki maddelerinde ve 5 Mayıs 1983 günlü 2821 ve 2822 sayılı kanun hükümlerinde, sendika kurma hakkının yalnızca işçiler ile işverenlere tanınmış bulunması nedeniyle Anayasanın sözkonusu 51 inci maddesinin kamu personelinin de içerecek derecede geniş bir şekilde yorumlanması olanağının bulunup bulunmadığı konusunda oluşan duraksamanın giderilmesi yolundaki istisnai düşünce istemine ilişkin Başbakanlığın 1.4.1992 günlü ve Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü B.02.0.KKG/101-302/03806 sayılı yazısında aynen:

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün, sendika özgürlüğü ve örgütlenme hakkının korunması ile kamu görevinde örgütlenme hakkının korunması ve istihdam koşullarının belirlenmesi yöntemlerine ilişkin 87 ve 151 sayılı sözleşmelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde onaylanmasını teminen gerekli işlemlerin yapılması konusunda Dışişleri Bakanlığı'ndan alınan ilgi (a) yazı ve ekleri; Anayasa'nın 51 inci maddesinin, sendika ve üst kuruluşlar kurma hakkını sadece işçi ve işverenlere tanınmış bulunması dolayısıyla, kamu görevlilerine de örgütlenme hakkı öngören anılan sözleşmelerin bu aşamada onaylanmasının hukuki uygun olup olmayacağına ilişkin görüşlerinin bildirilmesini teminen ilgi (b) yazımızla Adalet Bakanlığı'na gönderilmiştir.

Adelet Bakanlığ'ından alınan ilgi (c) yazıda, " Anayasa'nın hiçbir maddesinde kamu personelinin sendikalaşma hakkını engelleyen bir hüküm bulunmaması dolayısıyla, mezkur personelin sendikal haklardan yararlanmasında herhangi bir menî olmadığı" ifade edilmiştir.

Gerek Anayasa'nın 51, 52, 53 ve 54 üncü maddelerinde ve gerekse bu maddelere istinaden yürürlüğe konulmuş bulunan 2821 ve 2822 sayılı karar hükümlerinde, sendika kurma hakkının münhasıran işçiler ile işverenlere tanınmış bulunması sebebiyle, Anayasa'nın anılan 51 inci maddesinin kamu personelinin de içerecek derecede geniş bir şekilde yorumlanmasının mümkün olup olmadığı yolunda tereddüde düşülmüştür.

Konunun incelenerek Danıştay Konusu'nun 23 üncü maddesine göre görüşününün belirtilmesini arz ederim." denilmektedir.

Konu hakkındaki görüşünün bildirilmesinin istenmesi üzerine Adelet Bakanlığ'ı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğünce yapılan inceleme sonucunda verilen bir örneği Başbakanlığın anılan yazısına ekli olarak gönderilen Adelet Bakanlığınının 30.3.1992 günlü ve 8030HİG0000007-2846-1991/15951 sayılı yazısında da aynen:

Anayasa'nın 51. maddesinin sendika ve üst kuruluşlar kurma hakkını münhasıran işçi ve işverenlere tanınmış olması nedeniyle kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tanıyan 87 sayılı " Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkınının Korunmasına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmesi" ile 151 sayılı " Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkınının Korunmasına ve İstihdam Koşullarınının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme'nin Ülkemizce onaylanmasının hukuken uygun olup olmayacağı konusunda tereddüde düşüldüğünden bahisle bu konudaki Bakanlığımızın görüşünün bildirilmesi istemini havi ilgi yazınız incelendi.

Malumları olduğu üzere 2709 sayılı T.C. Anayasasınının 51. maddesinin 1.fıkrasında "işçiler ve işverenler, Üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler" hükmü yer

T.C.

DANIŞTAY

-3-

Birinci Daire

Esas No: 1992/136

Karar No: 1992/147

Hernekadar bu maddede sadece işçiler ve işverenlerin sendika kurma hakkına sahip olduğu belirtilmiş ve kamu personelinin sendikalaşma hakkının bulunduğu dair bir hüküm yer almamış ise de Anayasamızın tüm hükümlerinin incelenmesinden anlaşıldığı üzere hiçbir maddede kamu personelinin sendikalaşma hakkını engelleyen bir hükümde bulunmamaktadır. Anayasamızda bu yolda bir hüküm mevcut olmayışının ise kamu personelinin sendikal haklardan yararlanmasına engel teşkil edeceği şeklinde yorumlanmamasının hukuken uygun olacağı düşünülmektedir.

Kaldığı gerek İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde, gerekse Avrupa Konseyi bünyesinde akdedilmiş ve ülkemiz açısından 24 Aralık 1989 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa Temel Yasası) nın Dibaçesinde yer alan hükümler ile 10 Mart 1954 tarih ve 6366 sayılı kanunla onayladığımız İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşmenin herkese çıkarlarını korumak için sendika kurmak ve bunlara katılmak hakkını veren 11. maddesi hükmü nedeniyle halihazırda ülkemiz tarafından kamu personeli dahil tüm çalışanlara sendikalaşma hakkı tanınmış bulunmaktadır.

Diğer taraftan Hükümet programında da sendikal hakların ülkemizde ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) standartlarına uygun çerçevede kurumsallaşmasının sağlanacağı belirtilmektedir. ILO Standartları ise çalışanlar arasında bir ayırım yapmadan kamu çalışanlarına da sendikal haklar tanımaktadır.

Bu itibarla, Anayasamızın "Sendika Kurma Hakkı" başlıklı 51. maddesinde kamu hizmetinde çalışanlarla ilgili bir düzenleme yapılmamış olmakla birlikte, yukarıda belirtilen nedenlerle Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ve Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı sözleşmelere taraf olunmasının mümkün olduğu, ancak pek tabiidir ki uygulama açısından konunun iç hukuku'muzda da düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

T.C

D A N I Ő T A Y

Birinci Daire

Esas No: 1992/136

-4-

Karar No: 1992/147

Bilgilerine arz ederim." denilmektedir.

Başbakanlığın 21.4.1992 günlü ve Kararlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü B.02.0.KKG/174-55/04044 sayılı istişari düşüncü istemine ilişkin, yazısıyla Dairemizin 1992/147 esasına kayıtlı istem aynı konuya ilişkin bulunduğundan Dairemizce 22.4.1992 günlü ve Karar No : 1992/146 sayılı kararlar birleştirilerek bu dosya içindeki İşçileri Bakanlığının 14.4.1992 günlü B05CHUM2000000-81-103/549 sayılı yazısı ve ekleri incelendi.

İşçileri Bakanlığının yukarıda sözü edilen 14.4.1992 günlü ve 81-103/-549 sayılı yazısında da aynı:

Memurların sendika kurup kuramayacakları ve grev konusunda Emniyet Genel Müdürlüğünden alınan 24.3.1992 gün ve B.05.1.EGM.0.1201.03/083828 sayılı Bakanlık Mekanı havalesi yazıda aynı;

" Anayasanın 51. maddesi işçiler ve işverenlerin üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin alınmaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahip oldukları, 53. ve 54. maddeleri ile de bu gruba girenlerin toplu iş sözleşmesi ile grev ve lokavt yapma hakkına sahip oldukları belirtilerek ayrıntıların kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Anayasa hükmüne paralel olarak 2821 Sayılı Sendikalar Kanununun 1. maddesi: " Bu kanunun amacı, çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi için işçiler ve işverenler tarafından meydana getirilen sendikalar ile konfederasyonların kuruluşu, teşkilatı, faaliyeti ve denetlenmesi esaslarını düzenlemektedir." hükmü ile bu kanunun uygulama alanını göstermiştir. Diğer taraftan 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 1. maddesi de " Bu kanunun amacı, işçiler ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek üzere, toplu iş sözleşmesi yapmalarını, uyuşmazlıkları barışçı yollarla çözümlenmelerini ve grev ve lokavtin esaslarını ve usullerini tasbit etmektir." olarak göstermiştir.

Gerek Anayasada, gerekse 2821 Sayılı Sendikalar ve 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunlarında işçi ve işverenlerden bahsetmiş, dolayısıyla bu kanunların kapsamında memurlara yer verilmemiştir.

T.C

DANIŞTAY

Birinci Daire

-5-

Esas No: 1992/136

Karar No: 1992/147

Diğer taraftan ülkemizde onaylanan uluslararası sözleşmelerde de memurların böyle bir hakka sahip olduklarına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Özellikle bu hakkın sağlanmasına yönelik 87 sayılı sözleşme ile 16.06.1989 tarihinde 3561 Sayılı Kanunla onaylanan "Avrupa Sosyal Şartı'nın memurlara sendika kurma hakkını tanıyan 5. ve 6. Maddeleri de onay dışı bırakılmıştır.

Durum böyle olmakla beraber, Anayasanın 129. Maddesi, kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği belirmiş, bunların atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödemelerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği öngörülen hüküm çerçevesinde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bu statüde çalışan ve memur olarak nitelendirilen personelin hak ve yükümlülükleri düzenlenmiştir. Söz konusu kanunda Devlet Memurlarının sendika kurabileceklerine ve toplu pazarlık sistemine katılabileceklerine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiş ve ve 27. Maddesi ile greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri ve bu yolda propaganda yapmaları yasaklandığı halde;

Sezî Devlet Memurları kendilerini işçi gibi kabul etmek suretiyle kendilerine ait olmayan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu hükümlerine göre sendika kurma çabaları, açıklanan tüm yasal mevzuata aykırı bulunmasına rağmen geçitli kamu kesiminde çalışan memurlar tarafından Mülki İdare Amirliklerine kuruluş mürecaatlarında bulunulması üzerine konu yargıya intikal ettirilmişdir.

28.05.1990 tarihinde Niyazi ALTUNYA ve (20) arkadaşları tarafından Eğitim İş Kolu Kamu Görevlileri Sendikası (EĞİTİM-İŞ) adıyla kurulmak istenen sendika hakkında Ankara 2. İş Mahkemesinin 01.11.1990 tarih ve Esas 1990/1638, Karar 1990/1936 Sayılı Kararı ile açılan davanın 5521 Sayılı Kanun Hükmü'ndeki aranan şartlara muhtevli olmaması sebebiyle talebin nazara alınmasına mahal bulunmadığına karar verilmiş olup, tamyiz edilen bu karar üzerine Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 23.11.1990 tarih ve Esas 1990/12212, Karar 1990/12425 sayılı ilam ile, memurlar tarafından kurulmuş böyle bir kuruluşun 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu anlamında bir sendika sayılamayacağı belirtilerek, anlaşmaz-

T.C

DANIŞTAY

Birinci Daire

-6-

Esas No: 1992/136

Karar No: 1992/147

liğin 2821 Sayılı Kanunun uygulanmasından çıkmış bir uyumsuzluk olduğunun söylenemeyeceği hüküm altına alınarak, davanın niteliği itibarıyla iş mahkemelerinde değil Aaliye Hukuk Mahkemelerinin görevi içerisinde olduğuna karar vermiştir. (EK-1)

Yasa hükümleri ve kesinleşen yargı kararı, memurların kurmuş oldukları sendikaların 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu kapsamına girmediğine karar vererek bu girişimlerin yasal olmadığı sonucuna varmış bulunmaktadır.

Mer'i Mevzuata göre memurların sendika kurmaları ve sendikal faaliyette bulunmalarının mümkün olmamasına rağmen bu gibi faaliyetlerin çoğalması üzerine umum valiliklere 28.02.1991 tarih ve 052334 sayılı genelge yapılmıştır. (EK-2)

Söz konusu genelgenin Eğitim-İş vekilleri tarafından "İptali ve Yürütmenin durdurulması" talebi ile Bakanlığımız aleyhine Danıştay 10. Dairesinin 1991/1262 Esas sayısına kaydeden açtıkları ve halen devam eden davanın 29.05.1991 tarihli ara kararı ile talep edilen;

a) 10.03.1954 günlü 6366 sayılı kanunla onaylanan "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi",

b) 08.08.1951 günlü 5831 sayılı kanunla onaylanan "Avrupa Sosyal Şartı Sözleşmesi",

c) 16.06.1989 günlü 3581 sayılı kanunla onaylanan "Avrupa Sosyal Şartı Sözleşmesi", gönderilmiş olup, ancak bugüne kadar bir karar verilmemiştir.

657 Sayılı Kanuna tabi Öğretmenler ve Devlet Memuru Statüsünde olan kamu görevlileri tarafından sendika kurma ve sendikal faaliyette bulunma çabaları Ülkemiz genelinde sürmekte olup, bu faaliyetler Mülki İdare Amirlikleri tarafından yasal olmadığı belirtilerek evrakların işleme konulamayacağı taraflara tebliğ edilmektedir. İdarenin bu tutumu müttegebisler tarafından İdari Yargıya intikal ettirilmekte ve yargı kararları genelde idare aleyhine olmakla beraber idare lehine kararlarda verilmektedir. (EK-3)

İdare aleyhine verilen kararlara uyularak sendikaların kurulması ile ilgili evraklar işleme konulmakta, ancak Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin

T.C

DANIŞTAY

Birinci Daire

-7-

Esas No: 1992/136

Karar No: 1992/147

23.11.1990 gün ve Esas 1990/12212, Karar 1990/12425 sayılı ilamı esas alınarak sözkonusu kuruluşların faaliyetlerinin durdurulması ve kapatılmaları için evrakları, Asliye Hukuk Mahkemelerinde dava açılmak üzere mahalli C.Bağsavcılıklarına intikal ettirilmekte ve C.Bağsavcılıklarınca da dava açılmaktadır.

Asliye Hukuk Mahkemelerine açılan davalarda bu güne kadar ilk olarak Genel Sağlık İşçileri Sendikası (GENEL SAĞLIK İŞ) ile ilgili Ankara 10. Asliye Hukuk Mahkemesinin 12.12.1991 gün ve Esas 1991/568, Karar 1991/780 sayılı kararında, "Esbabı mucibesi gerekçeli kararda yazılacağı üzere Anayasamız memurlara sendika kurma hakkını ne tanımış ne de yasaklamıştır.

Meri Kanunları uygulamakla görevli mahkememiz yürürlükteki hukuk kurallarının memurlara sendika kurma hakkını tanımediği ve bu konuda bir düzenleme getirmediği hususunu belirtmiştir. Kamu görevlileri statüsüne tabi kişilerce kurulan davalı kuruluş bir işçi veya işveren kuruluşu olmadığından bir sendika olarak kabulü mümkün görülmektedir...." şeklinde karar verilmiş olup, temyiz aşamasındadır.(EK-4)

Kanun hükümlerinin yanlış uygulanmasını önlemek, uygulamada meydana gelebilecek aksaklıkları gidermek ve yeknesaklığı sağlamak amacıyla konunun bir kerede, 2575 Sayılı Danıştay Kanununun 42. Maddesi gereğince Başbakanlık kanalıyla Danıştay Başkanlığı tarafından incelenerek bu husustaki görüşlerinin alınması" talep edilmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğünün 28.2.1991 tarih ve 630-052334 sayılı illere apılan genelgesinde;

1. Bazı illerimizden alınan yazılarda ve basına intikal eden haberler-  
te bir kısım memurların sendika kurma çalışmaları içinde olduğu öğrenilmekte-  
r.(EK-2)

T.C  
DANIŞTAY

Birinci Daire

Esas No: 1992/136

-8-

Karar No: 1992/147

Anayasamızın 128. Maddesi kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceğini, bunların atama, görev ve yetkileri, hakları, yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Anayasanın bu hükmüne göre 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bu statüde çalışan ve memur olarak nitelendirilen personelin hak ve yükümlülükleri düzenlenmiş, sendika kurabilecekleri ve toplu pazarlık yapabileceklerine dair bir hükme restlenmediği gibi 27. Maddesi ile greve karar vermeleri, grev ilan etmeleri ve bu yolda propaganda yapmaları yasaklanmıştır.

Yine Anayasamızın 51. Maddesinde ise, işçiler ve işverenlerin Üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve Üst kuruluşlar kurma hakkına sahip oldukları, 53. ve 54. Maddeleri ile de bu gruba girenlerin toplu iş sözleşmesi ile grev ve lokavt yapma hakkına sahip oldukları belirtilerek ayrıntılarının kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

2821 Sayılı Sendikalar Kanununun 1. Maddesi de Anayasa hükmüne paralel olarak, işçiler ve işverenlerden bahsetmiş, işçi-işveren ve işyerinin tanımını yapmak suretiyle bu kanunun uygulama alanını göstermiştir. Ayrıca aynı kanunun 21. Maddesi ile de başta özel öğretim kurumlarında çalışan öğretmenler olmak üzere sendika kuramayacak ve sendikalara üye olamayacakları belirtilmiştir.

2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 1. Maddesi de, kanunun esasını; işçilerin ve işverenlerin karşılıklı olarak, ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek üzere toplu iş sözleşmesi yapmaları, uyuşmazlıkları barışçı yollarla çözümlenmelerinin, grev-lokev't'ir esse ve usullerini tesbit etmek olarak göstermiştir.

T.C

DANIŞTAY

Birinci Daire

-9-

Esas No: 1992/136

Karar No: 1992/147

Görüleceği üzere, gerek Anayasamızda ve gerekse 2821 Sayılı Sendikalar ve 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunlarında işçi ve işverenlerinden bahsedilmiş, dolayısıyla memur ve öğretmenlere yer verilmemiştir.

Ülkemizde onaylanan uluslararası sözleşmelerde de memurların böyle bir hakka sahip olduklarına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Özellikle bu hakkın sağlanmasına yönelik 87 sayılı sözleşme ile 16.06.1989 tarihinde 3581 Sayılı Kanunla onaylanan "Avrupa Sosyal Şartı"nın memur ve öğretmenlere sendika kurma hakkı tanıyan 5. ve 6. Maddeleri onay dışı bırakılmıştır.

Bu durumda Anayasamızın 90. Madde son fıkrasından bahsetmekte mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda açıklanan Anayasa ve Kanun hükümleri karşısında, bazı kamu görevlisi memurların kendilerini işçi gibi kabul etmek suretiyle kendilerine ait olmayan 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu hükümlerine göre sendika kurma girişimleri yürürlükteki mevzuatımıza aykırı bulunmaktadır.

Nitekim 28.05.1990 tarihinde "Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası" Eğitim-İş adıyla 20 öğretmenin sendika kurma istemeleri üzerine konu Ankara 2. İş Mahkemesine intikal etmiş, mahkemenin 01.11.1990 tarih Esas 1990/1638, Karar 1990/1936 sayılı kararları ile "Talebin nazara alınmasına mahal bulunmadığına" karar verilmiştir.

Temyiz edilen bu karar üzerine Yargıtay 9. Hukuk Dairesince incelenmiş ve 23.11.1990 tarih Esas 1990/12212 Karar 1990/12425 sayılı kararları ile, memurlar tarafından kurulmuş olan böyle bir kuruluşun 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu anlamında bir sendika sayılamayacağını belirterek davanın niteliği itibarıyla İş Mahkemelerinde değil, Asliye Hukuk Mahkemelerinin görevi içinde olduğuna karar verilmiştir.

Açıklanan Kanun Maddeleri ve Yargı kararları karşısında memurların sendika kurmaları ve sendikal faaliyette bulunmaları mümkün görülmemektedir.

Bilgi ve gereğini arz/rica.

2. 72 İl Valiliğine Faks, Ankara Valiliğine gereği için yazı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bilgi için yazı yazılmıştır.

T.C

D A M I Ş T A Y

Birinci Daire

-10-

Esas No: 1992/136

Karar No: 1992/147

3. Emn.Genl.Md.Güv.D.Bşk.Top.Ol.(F)(.....) sayılıdır."

Eğitim İş Kolu kamu görevlileri sendikası (Eğitim-İş) Genel Başkanı Dr.Niyazi ALTUNYA tarafından 4.1.1992 günlü Bakanlığımıza verdiği dilekçedeki, "Sendikamız EĞİTİM-İŞ, yasalara uygun olarak kurulmuş, yargı organlarınca da yasalılığı kabul edilmiştir.

Seçim bildirgenizde, koalisyon protokolünüzde ve hükümet programınızda yer alan hak ve özgürlükler ve demokratikleşme mesajları bizleri çok sevindirmişti. Yazık ki, sevincimiz kursağımızdan kaldı. Çünkü taşra yöneticileriniz, sendikalara eskisinden daha çok baskı yapmaya başladılar. Birkaç örnek vermek istiyorum;

Afyon şubemiz, vali tarafından kapatıldı, çabalarımız sonucunda bir oluru bulunup yeniden açıldı.

Gaziantep şubemiz yine vali tarafından kapatıldı.

İkenderun, Zonguldak Ereğli ve Bahseki temsilciliklerimizin açılışı kaymakamlıklarla engellendi.

Birçok yerde toplantı yapmamız engelleniyor.

Çankaya'nın olumsuz tutumu, baskı ve engelleme eğilimlerini artırmaktadır.

Taşra yöneticileriniz, baskılara dayanarak, 28 Şubat 1991 gün ve 052334 sayılı Bakanlığınız genelgesini göstermektedirler.

Sizden taleplerimiz, tamamen sizin yetkileriniz içinde kalan hususlardır;

1. Kanunsuz emir niteliği taşıyan ve yargı bağımsızlığına da gölge düşüren 28 Şubat 1991 tarihli genelgeniz kaldırılmalıdır.

2. Ankara Valiliğinin sendikamız aleyhine açtığı ve hiçbir hukuki gerçekliğe dayanmayan kapatma davası çekilmelidir. (Sayın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, bir yazı ile müdehil davacı olmaktan çekildiğini bildirmiştir.)

T.C

D A N I Ş T A Y

Birinci Daire

-11-

Esas No: 1992/136

Karar No: 1992/147

Bu konuda bir adım atmanızı bekliyoruz.Ancak o zaman Türkiye'de demokratikleşmenin başladığına inanabileceğiz."

İntekleri Üzerine Bakanlığımız Hukuk Müşavirliğince aşağıdaki 8.1.1992 tarih ve 61-103/30 sayılı görüş verilmiştir.

"Eğitim-İş Sendikası Genel Başkanı Niyazi ALTUNYA inzalı Sayın Bakanımıza sorulan 4.1.1992 günlü dilekçe ve ekleri incelendi;

1. Dilekçede; Bakanlığın 28.2.1991 gün ve Emiyet Genel Müdürlüğü ifadedeli 052334 sayılı genelgenin kaldırılması,

2. Ankara Vahillüğünün Sendika aleyhine açtığı davadan çekilmesi talep edilmektedir.

1.a) Anayasanın 51. Maddesi sendika kurma hakkını işçi ve işverenlere tanımış olup, memurlar için bir hüküm vaz edilmemiştir.

B) 2021 Sayılı Sendikalar Kanununun 2. Maddesinde işçinin tanımı yapılmış ve ancak işçi ve işverenin sendika kurabileceği belirtilmiştir.

c) Devlet Memurlarına sendika kurma hakkı 624 sayılı " Devlet Personeli Sendikaları Kanunu" ile tanınmış ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 22 nci maddesinde bu tür sendika ve meslek kuruluşlarının görevleri açıklanmıştır.

Ancak daha sonra yürürlüğe konulan 2 sayılı K.H.Kararname ile bu madde yürürlükten kaldırılmıştır. Bu görüş mevzuata göre memurların kuracakları bu tür kuruluşların, 2021 Sayılı Sendikalar Kanunun kapsamına girmeyeceği Yargıtay 9 uncu Dairesinin 23.11.1990 tarih ve 1990/12212 sayılı kararıyla da teyid edilmiştir.

T.C

DANIŞTAY

Birinci Daire

-12-

Esas No: 1992/136

Karar No: 1992/147

Bu konuda aynı sendika tarafından yapılan mürceset üzerine Müşavirli-  
ğimizce verilen cevaba ait 12.6.1991 tarih ve 81-103/1991 sayılı yazı örneği  
ekte sunulmuştur.(EK-5)

2. 657 Sayılı Kanuna tabi memurların sendika kurmalarının, sendikal  
faaliyette bulunmaları Mer'i mevzuata göre mümkün olduğuna dairten  
26.2.1991 gün ve 052334 sayılı genelgenin iptali için açılan dava Danıştay 10.  
Dairesinin 1991/1262 esasına kayden devam etmektedir.

**SONUÇ** : Adli ve İdari Yargı organlarının verecekleri karara veya  
memurların sendika kurmaları ile ilgili kanuni düzenlemeler yapılincaya kadar  
söz konusu genelgenin uygulanmasının gerektiği,

Yukarıdan beri açıklanan nedenlerle Ankara Valiliğinin açtığı davadan  
vazgeçmesinin uygun olmayacağı, düşünülmektedir."

**BAKAMLIGIMIZ GÜRÜŞÜ** :

Bakanlığımızca memurların sendika kuramayacağı ve sendikal faaliyet-  
lerde bulunamayacağı, düşünülmekte ise de, konunun bir defada 2575 Sayılı  
Danıştay Kararınınun 23 ncü maddesinin (e) bendi uyarınca Danıştayca incelenerek  
mütalaya bağlanmasını tenzip ve takdirlerinize arz ederim. "denilmektedir."

**Gereği Gözönüldü Düşünüldü** :

Sendika kurma hakkı, Anayasanın Temel Haklar ve Ödevler kısmının Sos-  
yal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlığını taşıyan üçüncü bölümünde yer alan  
51 inci maddesinde " İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde,  
ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden  
izin almaksızın sendikalar ve öal kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.

T.C.

DANIŞTAY

Birinci Oaire

Esas No : 1992/136

-13-

Karar No: 1992/147

Sendikalar veya üst kuruluşlarını kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetkili mercie verilmesi yeterlidir. ...." biçiminde düzenlenmiştir.

Madde metninde sendika kurma hakkının yalnızca işçi ve işverenlere özgü olduğu anlamına gelecek bir anlatım yer almamaktadır.

Anayasa bütünüyle incelendiğinde de Kamu görevlilerinin sendika ve üst kuruluş kurma hakkının anayasal bir hak olarak yer almadığı, ancak buna karşın bunu yasaklayan bir hükmün de bulunmadığı görülmektedir.

Bir hakkın anayasada yer almamış olması yasayla tanınmasına engel olmaz. Nitekim, 1961 Anayasasının 47 nci maddesinde yalnızca toplu sözleşme ve grev hakkından söz edilmiş, lokavt konusunda bir hüküm yer almamış olmasına karşın 15 Temmuz 1963 günlü ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu lokavtı yasal bir hak olarak işverenlere tanımıştır.

Yurttaşların bütün haklarının anayasada bir bir sayılmasına olanak bulunmadığı gibi buna gerek de yoktur. Esasen anayasalar, temel hak ve özgürlükleri belirtmek ve bunları anayasal güvenceye bağlamakla yetinir. Anayasada yer almayan diğer hakların konusu, kapsamı ve kullanılış biçimi yasalarla düzenlenir. Yukarıda da değinildiği gibi kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesini yasaklayan bir hüküm Anayasada yer almadığına göre bu hususun kanunla düzenlenmesinde Anayasaya aykırılık söz konusu olamaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi asli yetkisi olan yasama işlevini yerine getirirken Anayasaya uygunlukla birlikte insan haklarının bugünkü evrensel boyutunu, Türkiye Cumhuriyetinin uluslararası ilişkilerini ve yüksek çıkarlarını da gözetecektir. Aynı hususların tabiriye Türkiye Büyük Millet Meclisine sunarken Bakanlar Kurulunca da aynı duyarlılıkla gözünde tutulacağı kuşkusuzdur.

Üzerinde durulması gereken bir başka husus da uluslararası anlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla

T.C.

DANIŞTAY

-14-

Birinci Daire

Esas No : 1992/136

Karar No : 1992/147

Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağını öngören Anayasanın 90 ıncı maddesinin son fıkrası hükmüdür. Bu hüküm, yasama organına, soruna çok yönlü bakma ve diğer kanunlardan farklı olarak daha geniş yetki kullanma olanağı vermektedir.

İncelenen konu yönünden, daha önce onaylanarak yürürlüğe konulan uluslararası anlaşmalarda, 87 ve 151 sayılı anlaşmalardakilere benzer hükümlerin bulunması da önem taşımaktadır. Örneğin;

6 Nisan 1949 günlü ve 9119 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Paris, 10 Aralık 1948 günlü Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Bildirgesinin 23 üncü maddesinde yer alan;

" Herkesin çıkarlarının korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır." hükmü,

4 Kasım 1950 gününde Romada imzalanıp, 3 Eylül 1953 gününde yürürlüğe giren, 18 Mayıs 1954 gününde Türkiye tarafından da onaylanan ve 19 Mart 1954 günlü ve 8662 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 10 Mart 1954 günlü ve 6366 sayılı " İnsan Haklarını ve Ane Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi ve buna ek Protokolün Tasdiki Hakkında Kanun"la kabul edilerek yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11 inci maddesinin;

" 1- Her şahıs asayişî ihlâl etmeyen toplantılara katılmak ve başkalarıyla birlikte sendikalar tesis etmek ve kendi menfaatlerini korumak üzere sendikalara girmek hakkı dahil olmak üzere dernek kurmak hakkını halzdir.

2- Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplulukta, zaruri tedbirler mahiyetinde olarak milli güvenliğin, âme emniyetinin, nizamı muhafazanın, suçun önlenmesinin, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması için ve ancak kanunla tehdide tabi tutulabilir.

Bu madde, bu hakların kullanılmasında idare, silâhlı kuvvetler veya zabıta mensuplarının muhik tehditler koymasına mâni değildir." hükmü,

T.C.

DANIŞTAY

Birinci Daire

-15-

Esas No : 1992/136

Karar No : 1992/147

Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartıyla kabul edilen, herkesin sosyal ve iktisadi haklardan hiçbir ayırım yapmaksızın yararlanmaya hakkı olduğu yolundaki kuralı

Onaylanması düşünülen 87 ve 151 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmelerinde yer alan konuları düzenlemiş bulunmaktadır.

Sonuç olarak, Anayasanın 51 inci maddesinde kamu görevlilerinin sendika ve üst kuruluş kurma hakkı konusunda bir düzenleme yer almamış olmakla birlikte Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) nün Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme (1948 Sözleşmesi) ile Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi yöntemlerine İlişkin 151 sayılı sözleşmenin onaylanarak kamu görevlileri de dahil olmak üzere herkes sendika kurma hakkı tanınmasına ve konunun yasal olarak düzenlenmesine Anayasal bir engel bulunmadığı görüşüyle dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 22.4.1992 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan

Hacer Başer Gültekin

Üye

Efkar Ungan

Üye

Yurdakul Güneş

Üye

N. Doğan Topaloğlu

Üye

Harun Çetintemel